



UNIVERSITETET I AGDER

Interkommunalt samarbeid – supplement til eller uthuling av lokaldemokratiet?

En kvalitativ studie av Areal- og transportutvalget i Kristiansandsregionen og dets påvirkning på det tradisjonelle lokaldemokratiet

Stine Norrøne Beck

Veileder

Professor Dag Ingvar Jacobsen

Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.

Universitetet i Agder, 2015

Fakultet for Samfunnsvitenskap

Institutt for Statsvitenskap og Ledelse

Forord

Denne oppgaven representerer en avslutning på masterstudie i Offentlig politikk og ledelse ved Universitetet i Agder. I tillegg vil denne masteroppgaven markere en avslutning på et langt kapittel for meg. 18 år med sammenhengende utdanning er nå fullført, en ferd som startet i Oslo og endte i Kristiansand. Masteroppgaven har vært en utrolig givende prosess. Den har til tider vært både tung og utfordrende, men det har likevel vært en veldig lærerik prosess som virkelig har gitt meg kunnskap til å arbeide effektiv og selvstendig.

Jeg ønsker å takke alle mine informanter, respondenter og andre personer som har vært svært behjelpelige i prosessen. Uten deres bidrag, hjelp og synspunkter ville aldri oppgaven blitt den samme. Takk for tiden dere satte av og interessen dere har vist, det har jeg satt stor pris på.

Ikke minst ønsker jeg å uttrykke stor takknemlighet til min dyktige veileder Professor Dag Ingvar Jacobsen. Tusen takk for faglige innspill, råd og engasjement på veien. Det har vært utrolig gøy å se hvordan prosessen har utviklet seg og tatt vendinger på bakgrunn av våre diskusjoner og dine gode råd. Tusen takk.

Min kjære Sander, tusen takk for din oppmuntring, motivasjon og støtte gjennom hele prosessen. Det ville aldri blitt det samme uten deg. Jeg vil også takke mine foreldre og nærmeste venner for god støtte og positive tanker gjennom både masteroppgaven og studietiden.

Stine Norrøne Beck

Kristiansand, 1. juni 2015

Sammendrag

Politiske nettverkssamarbeid er blitt et vanlig fenomen i dagens kommune-Norge, og behovet for samarbeid i felles bo- og arbeidsregioner er stort. Kristiansandsregionen er én av tre regioner i Norge som vokser mest i forhold til folketall, og et regionalt samarbeid på tvers av de funksjonelle kommunegrensene vil være avgjørende for å få til gode løsninger. Areal- og transportutvalget (ATP-utvalget) i Kristiansandsregionen er et tungt politisk interkommunalt samarbeid, hvor syv kommuner og to fylkeskommuner samarbeider om felles areal- og transportpolitikk for regionen. Nettverket forvalter store økonomiske midler og består av elitepolitikere fra de ulike medlemsaktørene, hovedsakelig ordførere og andre sentrale politikere. Formålet med min studie har vært å undersøke hvorvidt et politisk tungt nettverkssamarbeid som ATP-utvalget påvirker de tradisjonelle demokratiske organene, herunder kommunestyre og fylkesting. Jeg har undersøkt hvordan et slikt nettverk kan ha påvirket lokaldemokratiet i samarbeidet, og hvorvidt kommunestyrene sin myndighet har blitt tappet ut eller supplert som følge av nettverkssamarbeidet. Oppgavens tema er forankret i teoretiske tilnærminger tilknyttet «governance»-debatten. I en videreføring av governance, har jeg tatt utgangspunkt i en modell for måling av autonomi og sett på styring, uthuling og innfylling i forlengelse av dette. Studien er gjennomført som en kvalitativ undersøkelse med synspunkter fra både kommunestyrerepresentanter i medlemskommuner og elitepolitikere innad i ATP-utvalget.

De empiriske funnene fra intervjuene tyder på at ATP-utvalget er et interkommunalt samarbeid med relativt høy grad av autonomi. De er relativt fristilt fra sine eierkommuner, og er selvstendige både i forhold til styring fra respektive kommunestyre samt mangelen på både fullmakter og formelle rapporterings- og tilsynsrutiner. De mest interessante funnene i min forskning omhandler i hvor stor grad ATP-utvalget uthuler eller eventuelt supplerer det tradisjonelle lokaldemokratiet. Hovedfunnene viser klare tendenser til en uthuling av kommunestyrene. Lokalpolitikere har mistet mye innflytelse på enkeltsaker innen areal- og transport som nå er delegert ut til utvalget. De politiske debattene er tappet ut i fra lokalpolitikere og foregår nå i stor grad innad i ATP-utvalget. På den andre siden ser en tydelige funn på at de tradisjonelle organene ikke kun uthules for sentral beslutningsmyndighet, men at ATP-utvalget også supplerer og fyller inn lokaldemokratiet i stor grad. Det er dermed ulike demokratiske nivåer som rammes, hvor kommunene uthules for sentral myndighet og deltakelse ved politiske debatter, men på andre nivåer fylles inn ved

regional innflytelse og tilgang til midler de ellers ikke ville fått tilgang til. Oppsummert ser vi tendenser til at ATP-utvalget, som et relativt autonomt samarbeid, i stor grad supplerer kommunene med regional innflytelse og fyller inn i form av midler og prosjekter som aldri ville funnet sted uten samarbeidet. ATP-utvalget er et godt empirisk eksempel som støtter opp teorien om at uthuling- og innflyttingsperspektivet kan overlappe hverandre.

Avslutningsvis vil det være interessant å se hvordan ATP-utvalget vil bidra til et bedre utgangspunkt for kommunesammenslåinger i regionen når Kommunereformen skal iverksettes. Beslutningsmyndigheten vil ved sammenslåing bli plassert tilbake inn i et nytt kommunestyre, og flyttes vekk fra et indirekte valgt organ og tilbake til et demokratisk og folkevalgt organ. Den demokratiske styringen vil dermed styrkes og makten legges tilbake til det tradisjonelle kommunestyret. ATP-utvalget har vært et vellykket og godt fungerende samarbeid i over 10 år, og dette vil gi et godt utgangspunkt ved kommunesammenslåinger.

Innhold

1. Innledning.....	1
1.1 Problemstilling	2
1.1.1 Tidligere forskning på ATP-utvalget	3
1.2 Oppbygning og avgrensning av oppgaven	4
2. Areal- og transportutvalget i Kristiansandsregionen.....	6
2.1 Oppbygning og organisering.....	6
2.1.1 Struktur og formalisering tilknyttet Knutepunkt Sørlandet.....	7
2.1.2 Organisering av Areal- og transportplansamarbeidet.....	7
2.2 Politiske saksområder og saksgang	10
2.2.1 Saksgang og saker med politisk innflytelse	11
2.2.2 Møtevirksomhet og informasjonsflyt	12
2.3 Økonomisk finansiering og fullmakter	13
2.4 Ansvar, tilsyn og rapportering.....	14
3. Teori	16
3.1 «Governance».....	16
3.1.1 «Governance» som samstyring og «New Public Governance»	18
3.2 Autonomi.....	19
3.2.1 Måling av autonomi	20
3.2.2 Beslutningsprosesser som måling av autonomi	25
3.3 Styring og ansvarlighet.....	28
3.3.1 Ansvarsforvitring	31
3.4 Nettverk og demokrati.....	32
3.4.1 Uthuling av lokaldemokratiet.....	34
3.4.2 Innfylling ved lokaldemokratiet	35

4. Metode og forskningsdesign	37
4.1 Valg av case og forskningsdesign	37
4.2 Innsamling av data	38
4.2.1 Utvalget – Valg av informanter og respondenter	39
4.2.2 Transkribering og tolking av informasjon.....	41
4.3 Forskningens kvalitet – Validitet og reliabilitet	42
5. Empiri.....	44
5.1 Struktur.....	44
5.2 Styring og ledelse	47
5.3 Formell struktur og juridisk forankring.....	48
5.4 Politikk	51
5.4.1 Lokalpolitikeres innflytelse før og etter ATP-utvalget	52
5.4.2 Kommunal behandling av ATP-utvalgets saker.....	54
5.5 Økonomisk finansiering	57
5.6 Tilsyn og rapportering	59
5.7 Dagsordensetting	61
5.8 Setting av sakspremisser	63
5.9 Uthuling eller innfylling.....	65
6. Analyse og drøftelse.....	68
6.1 Grad av autonomi ved ATP-utvalget	68
6.2 Uthuling av lokaldemokratiet.....	71
6.3 Innfyllingsperspektivet.....	73
6.4 ATP-utvalget i governancedebatten	75
6.5 Avsluttende refleksjoner	77
Litteraturliste	79

1. Innledning

Offentlig sektor preges stadig av ulike trender, fra tidligere New Public Management på 1980-tallet og til nåtidens moter med «governance» og nettverksorganisering. Behovet for samarbeid mellom norske kommuner øker stadig, gjennom uformelle styringsnettverk og til mer formaliserte interkommunale samarbeid. Interkommunale samarbeid er blitt en veletablert organisasjonsform (Røiseland & Vabo, 2010), og er blant annet et resultat av en økende grad av funksjonelle bo- og arbeidsregioner. Ved høy grad av funksjonell integrasjon, vil den gjensidige avhengigheten mellom kommuner være mye større, og behovet for samarbeid på tvers av kommunegrenser vil øke (Jacobsen, 2014).

Det foreligger likevel en debatt rundt interkommunale samarbeid. Effektivitet, elitedannelse, uthuling av lokaldemokratiet og demokratisk styring er noen elementer som diskuteres rundt interkommunale nettverk. Flere lokalpolitiske oppgaver blir delegert ut til interkommunale samarbeid, og mange sentrale politikere sitter i ulike styringsnettverk. Det lokale selvstyret vil kunne være mer utsatt for fragmentering, og sentrale lokalpolitiske oppgaver blir i større grad enn tidligere delegert ut til mer autonome nettverk og samarbeid.

Utviklingen har gått i gal retning de siste årene (...) fordi kommunene har flyttet mer ansvar ut i interkommunale samarbeid. Vi vil flytte mer makt og ansvar tilbake til kommunene, så de kan ta større ansvar for utviklingen lokalt og gi bedre tilpassede tjenester.

Dette uttalte kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner i et intervju med Aftenposten i mai 2014 (Solveig Ruud, 2014). Det som her belyses er hvordan lokaldemokratiet ved kommunestyre og fylkesting står i fare for å bli uthult ved at oppgaver og politiske diskusjoner vil kunne skje i forholdsvis autonome nettverk og samarbeid i stedet for i de tradisjonelle demokratiske organene. Beslutningsmyndighet og ansvar kan dermed stå i fare for å bevege seg vekk fra kommunestyrene og fylkestingene, og den demokratiske styringen kan svekkes.

Areal- og transportutvalget (ATP-utvalget) i Kristiansandsregionen er et godt eksempel på et interfylkeskommunalt nettverkssamarbeid som forvalter store midler, og hvor det sitter sentrale politikere fra ulike kommuner. I oppgavens videre løp vil jeg fremstille ATP-utvalget som et interkommunalt samarbeid, hvor interfylkeskommunalt da faller inn under denne

definisjonen. Utvalget består av representanter fra de syv kommunene i regionsamarbeidet Knutepunkt Sørlandet¹, samt representanter fra både Vest-Agder og Aust-Agder Fylkeskommune. De fleste som sitter representert er ordførere, samt andre sentrale lokalpolitikere fra medlems(fylkes)kommunene. Kristiansandsregionen er én av de tre regionene i Norge som vokser mest i forhold til folketall, hvor det også er en sterk økning i arbeidsplasser og stor innpendling fra nabokommuner (Oppfølging av transportutvikling i Kristiansandsregionen, Holvik, 2010). Behovet for et samarbeid innenfor samferdsel i regionen er dermed nødvendig for å få til best mulige løsninger på tvers av kommunegrensene og for regionen som helhet. ATP-utvalget kan på flere områder knyttes opp mot debatten rundt de demokratiske problemstillingene kommunestyrene og fylkestingene står overfor, både vedrørende uthuling, ansvarsforvitring og demokratisk styring. Videre i oppgavens løp vil jeg anvende begrepene kommunestyre og bystyre om hverandre, da dette er begreper som forklarer samme type politisk organ. Spørsmålet som også er interessant å stille seg er om et slikt nettverkssamarbeid som ATP-utvalget har et nærmere positivt bidrag og tilskudd på demokratiet, i stedet for utelukkende å ha negative effekter som uthuling og ansvarsforvitring.

1.1 Problemstilling

Nettverksorganisering og governance har vokst frem som en ny og supplerende form for offentlig styring i blant annet kommunene (Jacobsen, 2014). Når mer moderne styringsformer som interkommunale nettverk blir dannet, vil spørsmålet være hvorvidt det er en positiv løsning på regionale problemer, eller i hvilken grad de eventuelt utfordrer lokaldemokratiet og de tradisjonelle organene. Uthuling av det lokale selvstyret vil kunne være et faremoment, og en ser tendenser til at myndighet i større grad enn tidligere kan bli delegert ut fra de tradisjonelle demokratiske organene og ut til mer autonome nettverk. Det vil være interessant å studere i hvilken grad kommunenes handlingskapasitet øker, eller i motsetning, i hvilken grad nettverkene vil kunne fjerne politiske prosesser ut fra kommunene og fylkeskommunene. Trendene rundt nettverksorganisering og samstyring ser nå ut til å ha en påvirkning på offentlig sektor, og det vil på bakgrunn av dette være interessant å se på om slike moderne nettverkssamarbeid vil kunne påvirke de demokratiske prosessene og den demokratiske styringen i lokaldemokratiet.

¹ Søgne, Sogndalen, Birkenes, Iveland, Kristiansand, Lillesand og Vennesla kommune

For å undersøke dette vil jeg se på hvorvidt ATP-utvalget som et interkommunalt samarbeid har noen påvirkning på de tradisjonelle demokratiske organene i samarbeidskommunene. Jeg ønsker videre å studere hvorvidt et slikt interkommunalt nettverkssamarbeid kan bidra til enten å styrke eller svekke politiske beslutninger og myndighet i kommunestyrene og fylkestingene i regionen. Vil et slikt tungt politisk nettverkssamarbeid være fremtidens samarbeidsform i lokalforvaltningen? Er dette en utvikling mot mindre myndighet i de tradisjonelle kommunestyrene, eller vil det kunne være et supplement til regionalpolitikk i endring? Er funksjonelle kommunegrenser et voksende fenomen som vil øke nettverksstyring i regionene? For å kunne svare på disse påstandene vil jeg ta utgangspunkt i følgende overordnede problemstilling:

Hvordan kan Areal- og transportutvalget eventuelt ha påvirket det tradisjonelle lokaldemokratiet i Kristiansandsregionen dersom det interkommunale nettverkssamarbeidet har fått delegert politisk myndighet?

Det vil dermed være fokus på de demokratiske effektene et «tungt» politisk samarbeid som ATP-utvalget vil kunne ha på kommunestyrene og fylkestingene i samarbeidet. Det vil også være interessant å evaluere hvorvidt de mindre kommunene i større grad blir rammet av et demokratisk tap, slik som Jacobsen (2014) og Leknes, Holmen, Lindeløv, Aars, Leknes & Røiseland (2013) påpeker i sine undersøkelser.

1.1.1 Tidligere forskning på ATP-utvalget

I 2004 utførte forskerne Aars, Fimreite og Homme en evaluering av tre nettverkstyper i Kristiansandsregionen, hvor ATP-prosjektet som et nyetablert forsøksprosjekt var ett av studieobjektene. Aars og Fimreite satte også politisk nettverksorganisering i fokus i deres artikkel i 2005, hvor ATP-prosjektet som et interkommunalt samarbeid også blir trukket frem. ATP-prosjektet blir beskrevet som et politisk nettverk hvor elite og makt samles, og at de er i ferd med å få mye delegert makt fra deltakende kommunestyre og fylkesting (Aars, Fimreite & Homme, 2004). De stiller seg videre kritiske til innflytelsesstruktur og de konsensusbaserte løsningene ved samarbeidet, og at prosjektet «utfordrer også styringssystemet som helhet ganske dramatisk» (Aars et. al., 2004, 102). Ansvarligheten i ATP-prosjektet blir kritisert både med utgangspunkt i den sterke konsensusen i samarbeidet, samt grunnet mangel på rutiner for sanksjoner i forbindelse med beslutninger som gjøres i nettverket (Aars & Fimreite, 2005). Det interessante for min oppgave er å kunne foreta en evaluering av ATP-

utvalgets eventuelle demokratiske effekter, 10 år etter Aars og Fimreites studie. Jeg ønsker å se på hvordan ATP-utvalget har utviklet seg, og hvorvidt deres forskning vil ha likheter med dagens situasjon eller ikke. Min interesse vil dermed bli å kartlegge hvorvidt ATP-utvalget, på lik linje med uthuling, kan bidra som et supplement og fremheving av regionale politiske saksområder. På den andre siden vil jeg i oppgaven også studere om ATP-utvalget eventuelt vil kunne innvirke på en uthuling av lokalpolitikeres myndighet, og se på i hvilken grad dette eventuelt påvirker de politiske og tradisjonelle demokratiske organene.

1.2 Oppbygning og avgrensning av oppgaven

I en oppgave som skal se på i hvilken grad tungt politisk-organiserte interkommunale samarbeid kan påvirke lokaldemokratiet, er det naturlig å avgrense ved å se på kun deler av området. Det er gjort mye tidligere forskning på interkommunale samarbeid og effekten av disse, så mitt fokus vil være å se på hvordan de tradisjonelle lokalpolitiske organene sin myndighet vil kunne påvirkes av politisk tunge nettverkssamarbeid som ATP-utvalget. Oppgaven vil dermed ta utgangspunkt i lokalpolitikere i kommunestyrene og fylkestingene, samt sentrale politikere i samarbeidet. Fokuset vil ligge på graden av autonomi hos slike organer, og hvorvidt det har en påvirkning på myndigheten som blir tillagt, samt grad av ansvarlighet som tillegges slike nettverk. Det vil også være et fokus på hvordan ATP-utvalget fremstår nå, 10 år etter at de ble studert av Aars og Fimreite som beskrevet tidligere.

Det vil ikke bli foretatt en direkte evaluering av ATP-utvalget som et interkommunalt samarbeid i seg selv grunnet oppgavens omfang. Produksjons- og kostnadsresultater vil følgelig også bli holdt utenfor. Hovedfokuset vil bli, som nevnt gjennomgående, på eventuell uthuling eller innfylling ved lokaldemokratiet grunnet et slikt regionalt samarbeid, samt demokratisk styring og ansvarlighet. Hvorvidt slike moderne samarbeidsformer fører til et positivt supplement eller vil ha negative konsekvenser for lokaldemokratiet, vil dermed stå i sentrum.

Oppgaven vil bli bygd opp etter en tradisjonell tilnærming. I kapittel 2 vil det foreligge en redegjørelse av Areal- og Transportutvalget. Det vil bli gjort en forklaring rundt utvalgets oppbygning, hvilke arbeidsoppgaver de er tillagt, og ulike reglement rundt nettverket og deres forhold til de respektive kommuner og fylkeskommuner i samarbeidet. Kapittel 3 foretar seg

en fremstilling av det teoretiske rammeverket knyttet opp mot nettverk, interkommunalt samarbeid, grad av autonomi samt styring av disse. Kapittel 4 vil redegjøre for min metodiske tilnærming og fremgangsmåte, i kapittel 5 vil jeg legge frem resultater og empiriske funn fra min forskning, og i kapittel 6 vil jeg foreta en analyse av mine empiriske funn opp mot foreliggende forskning og teori. Her vil jeg avslutningsvis oppsummere mine funn og analyser, og fremheve mine konklusjoner.

2. Areal- og transportutvalget i Kristiansandsregionen

2.1 Oppbygning og organisering

I 2004 ble «Areal- og transportprosjektet» opprettet etter ønske fra Samferdselsdepartementet. Departementet ville skape regionale samarbeid i storbyregionene, og Areal- og transportprosjektet, heretter forkortet «ATP-prosjektet», ble dermed et resultat av et transportforvaltningsforsøksprosjekt med hjemmel i forsøksloven (Saksdokumenter, bystyret Kristiansand, 25.11.09). I tillegg til Kristiansandsregionen ble Stavanger, Bergen og Trondheim med i forsøksprosjektet. Disse ble avsluttet ved utgangen av 2007, men ATP-prosjektet i Kristiansandsregionen ble videreført på grunn av de gode resultatene som ble oppnådd. Flere regioner, blant annet Drammensregionen, er nå i ferd med å innføre et ATP-samarbeid som et resultat av de gode resultatene på Sørlandet. Nasjonal Transportplan (St.meld. nr. 16. 2008-2009, s.152) trekker også frem Areal- og transportplansamarbeidet:

«Areal- og transportprosjektet i Kristiansandsregionen (ATP-prosjektet) viser også at det er mulig å få til et godt samarbeid på tvers av kommuner i en region».

Kristiansandsregionen er én av de tre regionene i Norge som vokser mest i forhold til folketall (Oppfølging av transportutvikling i Kristiansandsregionen, Holvik, 2010), og et regionalt samarbeid på tvers av kommuner vil være avgjørende for å få til god samferdselsløsninger i regionen. Rådmann i Kristiansand hadde følgende anbefaling i 2009 (Saksdokumenter, bystyret Kristiansand, 25.11.09):

«Et forpliktende samarbeid på tvers av kommunegrensene og fylkesgrensen er viktig for å få til en god areal- og transportutvikling i regionen.»

I januar 2010 ble ATP-prosjektet, etter en forsøksperiode på seks år, videreført til permanent regionalt samarbeid. Samarbeidet ble nå hetende «Areal- og transportutvalget» i Kristiansandsregionen. ATP-utvalget er et avtalebasert samarbeid etter «Avtale om permanent samarbeid om areal- og transportforvaltning i Kristiansandsregionen». Utvalget er ikke et eget selvstendig rettssubjekt, men det er forankret i denne samarbeidsavtalen. Avtalen er inngått mellom de ni aktørene, og utvalget er integrert i regionsamarbeidet Knutepunkt Sørlandet (KnpS). For klarhetens skyld vil anvendelse og henvisning til denne avtalen videre i oppgaven bli omtalt som «Samarbeidsavtalen».

2.1.1 Struktur og formalisering tilknyttet Knutepunkt Sørlandet

Knutepunkt Sørlandet er organisert etter kommunelovens § 27 som omhandler *interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid* (Kommuneloven, lovdata). I følge samarbeidsavtalen skal oppnevning av representanter bestemmes av representantskapet i Knutepunkt Sørlandet etter forslag fra de enkelte kommunene og fylkeskommunene. Dersom ATP-utvalget ønsker at representantene skal velges direkte, uten innblanding fra KnpS, vil konsekvensen være at ATP-utvalget må bli et frittstående § 27-samarbeid (Innstilling om videreføring av ATP, 10.09.09). Nedenfor vises paragrafen om organisering av ATP-utvalget implementert inn i Knutepunkt Sørlandet sine vedtekter (Vedtekter Knutepunkt Sørlandet, 01.01.2012).

§ 3-3 Kristiansandsregionen Areal- og transportutvalg

KnpS har et areal- og transportutvalg. Areal- og transportutvalgets oppgaver og organisering fremgår av egen samarbeidsavtale mellom KnpS og Vest-Agder og Aust-Agder fylkeskommune.

Fylkeskommunenes representanter i utvalget skal velges av styret etter forslag fra fylkeskommunene. Kommunenes representanter skal velges av styret etter forslag fra kommunene. Areal og transportutvalget velger selv sin leder og nestleder.

ATP-utvalget kan dermed anses som et slags samferdselsorgan for kommunene i Knutepunkt Sørlandet. Representantskapet i Knutepunkt Sørlandet skal, som ordlyden i vedtektene viser, oppnevne representanter i ATP-utvalget og ellers være det organet ATP-utvalget formelt sett er organisert etter og tilknyttet til.

2.1.2 Organisering av Areal- og transportplansamarbeidet

ATP-utvalget består av alle syv kommunene i Knutepunkt Sørlandet, henholdsvis Kristiansand, Søgne, Sogndalen, Vennesla, Birkenes, Lillesand og Iveland kommune, samt Aust-Agder og Vest-Agder fylkeskommune. Statens vegvesen er også representert med én plass i ATP-utvalget, men kun med forslagsrett og talerett, ikke stemmerett (Areal- og transportutvalget, årsrapport 2013). Dersom Statens vegvesen skulle hatt beslutningsmyndighet i samarbeidet, ville det ikke lenger kunne vært tilknyttet Knutepunkt Sørlandet og etter kommunelovens § 27. Det ville da vært involvert en statlig aktør, og vil dermed stride mot § 27-hensikten om kommunalt- og fylkeskommunalt samarbeid.

ATP-samarbeidet er organisert og inndelt i tre ulike «organer». Vi har ATP-utvalget som er omtalt gjennomgående. Dette er hovedorganet og består av politikere, henholdsvis ordførere, fra alle de syv samarbeidskommunene samt de to fylkeskommunene og Statens vegvesen. I oppgavens videre løp vil Statens vegvesen bli tillagt mindre fokus med bakgrunn i at det vil ha liten demokratisk effekt på de tradisjonelle lokaldemokratiene. ATP-utvalget er et politisk organ som ledes av fylkesordføreren i Vest-Agder fylkeskommune. ATP-utvalget utgjør 18 medlemmer, hvor seks av disse representerer Kristiansand kommune, fem representerer Vest-Agder fylkeskommune, samt én representant fra de øvrige medlemskommunene. Denne «skjevfordelingen» av representanter fra de ulike aktørene er en organisering som baserer seg på det store spennet mellom Kristiansand kommune og de andre kommunene med utgangspunkt i antall innbyggere og størrelse.

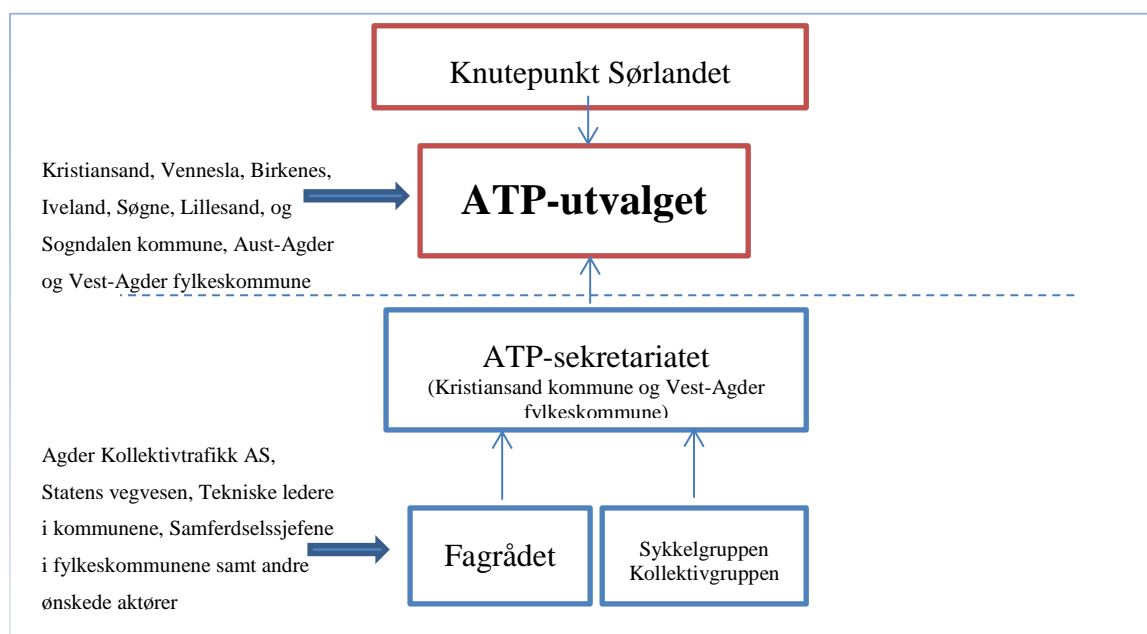
Område	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Vekst % 2013-14	Vekst % 2009-14
Kristiansand	80 109	81 295	82 394	83 243	85 983	87 570	1,8%	9,3%
Søgne	10 417	10 509	10 709	10 855	11 005	11 206	1,8%	7,5%
Songdalen	5 804	5 940	5 999	6 165	6 303	6 346	0,7%	9,3%
Vennesla	12 886	13 116	13 334	13 583	13 986	14 113	0,9%	9,5%
Lillesand	9 329	9 465	9 713	9 878	10 106	10 314	2,1%	10,6%
Birkenes	4608	4 689	4776	4 828	4 993	5 041	1,0%	9,4%
Iveland	1 224	1 254	1 305	1 298	1 314	1 309	-0,4%	6,9%
Kristiansands -regionen	124 177	126 288	128 230	129 850	133 690	135 899	1,7%	9,4%

Tabell 1: Befolkningstall for kommunene i ATP-utvalget, samt for hele regionen totalt (Saksdokumenter ATP-utvalget 13.02.15)

Tabellen viser et tydelig skille mellom Kristiansand kommune og de resterende kommunene i samarbeidet, hvor det fremkommer at Kristiansand er betydelig størst. I forhold til ATP-utvalget innebærer også dette at flere bevilgninger og saker vil omhandle den største byen i samarbeidet. Det er for øvrig flere av de nærliggende kommunene, deriblant Songdalen, Vennesla og Lillesand kommune som er i størst vekst, noe som betyr at de vil ha et økende behov for samarbeid med tanke på de funksjonelle kommunegrensene.

ATP-utvalget har et fagråd bestående av parter med kompetanse innenfor planlegging og transport, og her sitter blant annet Agder Kollektivtrafikk AS, teknisk leder fra de ulike samarbeidskommunene, samferdselssjefene fra fylkeskommunene samt andre aktører som fagrådet ønsker samarbeid med. I tillegg til et fagråd har ATP-utvalget et todelt sekretariat som er tillagt Vest-Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune, avhengig av oppgavens

karakter. Lokale saker blir i hovedsak ivaretatt av Kristiansand kommune, mens regionale saker i utgangspunktet behandles hos Vest-Agder fylkeskommune (Samarbeidsavtalen). Før ATP-utvalget ble videreført som et permanent samarbeid, var det Kristiansand kommune som alene hadde ansvaret for sekretariatsfunksjonen. I perioden 2010 – 2016 er det Vest-Agder fylkeskommune som forvalter Belønningsmidler fra staten, samt at de innehar hovedansvaret for «myk pakke» og er det tekniske sekretariatet (Samarbeidsavtalen). Dette vil beskrives nærmere senere i kapittelet.



Modell 1: Organisasjonskart over ATP-utvalget og samarbeidsaktører. (Rødt symboliserer politisk, og blått er faglig/administrativt)

Under ATP-sekretariatet er det også organisert to administrative arbeidsutvalg, sykkelgruppen og kollektivgruppen, hvor sykkelgruppen er underlagt Kristiansandsdelen av sekretariatet og kollektivgruppen er lagt under Vest-Agder fylkeskommunes del av sekretariatet. Årsrapport 2013 beskriver fagrådet som det organet som i utgangspunktet skal innstille saker til ATP-utvalget, men i saker som skal på høring ut til kommunene er det i hovedsak rådmannsutvalget i Knutepunkt Sørlandet som innstiller. Sekretariatet skal derimot forberede saker til fagrådet og klargjøre saker opp til ATP-utvalget (Areal- og transportutvalget, Årsrapport 2013). Sykkelgruppen og kollektivgruppen kan også initiere saker inn til sekretariatet, som igjen tar det videre opp i ATP-utvalget.

2.2 Politiske saksområder og saksgang

Areal- og transportutvalget skal i følge samarbeidsavtalen ivareta fylkes- og kommuneoverskridende areal- og transportplanlegging i Kristiansandsregionen. De skal opptre rådgivende for besluttede myndigheter, herunder kommunestyre og fylkesting, innenfor sitt mandat. ATP-utvalget skal videre engasjere seg i strategisaker og på best mulig måte ivareta og forbedre samferdselsproblematikken på tvers av de funksjonelle kommunegrensene i regionen (Samarbeidsavtalen).

Av de mer konkretiserte saksområdene ATP-utvalget opererer med, så har samarbeidsavtalen definert ulike punkter som ATP-utvalget skal arbeide etter. Disse omfavner blant annet oppfølging og initiativ vedrørende iverksetting av vedtak som følger av Regional plan, også omtalt som arealplanen for Kristiansandsregionen. De skal videre behandle forhold som innebærer trafikkbildet i helhet innenfor regionen. Trafikksikkerhetstiltak, tilrettelegging for redusert biltrafikk, gang- og sykkelstier er andre oppgaver utvalget behandler og arbeider med. Et annet punkt som er nedfelt i avtalen åpner opp for at ATP-utvalget også kan ta opp andre saker og oppgaver som er relevante for areal- og transportpolitikken i Knutepunkt Sørlandet, uten noen mer detaljerte føringer rundt dette. Overnevnte oppgaver skal dekkes av belønningsmidlene som ATP-utvalget disponerer fra staten. Budsjettforhandlingene i ATP-utvalget, altså disponering av belønningsmidlene samt av Samferdelspakke 1 «Myk pakke», er dermed noe av de viktigste sakene som gjennomgås. Ovenfor er de generelle saksområder ATP-utvalget jobber med. Nedenfor er det listet opp mer konkrete eksempler på saker utvalget har behandlet:

- Oppfølging av statistikk i forhold til innføring av tidsdifferensierte bompenger
- Rapportering og tiltakskampanjer for sykkeltrafikk
- Infrastruktur i form av nye kollektivfelt (6 prosjekter i 2013)
- Samarbeid med AKT i forbindelse med nye websider, mobilapplikasjon, bankkortterminaler i bussene og sanntidssystem på holdeplassene.
- Utbygging av flere innfartsparkeringer (Vennesla, Flekkerøy og Rona), samt utbygging av gang- og sykkelveier i alle samarbeidskommunene.
- Fordeling av tilskudd til mindre kollektivtiltak i de ulike kommunene
- Kampanjer og aksjoner som tiltak for øking av kollektivbruk, sykkel- og gangveibruk og nullvekst i personbiltrafikk.

Dette er alle eksempler på saker som fremkommer av årsrapporter, regional plan og andre dokumenter. ATP-utvalget behandler dermed mange ulike saker, og sekretariatet er en avgjørende del av dette samarbeidet.

2.2.1 Saksgang og saker med politisk innflytelse

Saksgangen er derimot ganske variert, ut i fra saksområde. Noen saker initieres av sekretariatet, mens andre initieres direkte gjennom forslag fra lokalpolitikere gjennom deres representanter. Saker av tyngre art må godkjennes ute i kommunestyrene og fylkestinget, men de fleste sakene vedtas uavhengig i ATP-utvalget. Som nevnt tidligere har utvalget ansvar for flere ulike saksområder, og deres hovedoppgave er å initiere, utrede og legge frem forslag. Saksområdene hvor ATP-utvalget har mest innflytelse over samferdselspolitikken, vil være når de utarbeider og reviderer Regional plan, samt forvaltning, disponering og rapportering av belønningsmidlene for hvert år.

I Regional plan detaljreguleres hvordan de økonomiske midlene skal forvaltes ute i kommunene. Planen ble sendt ut til kommunestyrene og fylkestingene for orientering og avsluttende godkjenning og vedtak i 2011, og ble utarbeidet av ATP-utvalget med tilhørende sekretariat. Regional plan er en felles plan for den langsiktige utviklingen av Kristiansandsregionen, med omfang i perioden 2011-2050. Kristiansandregionens ATP-utvalg var det første regionsamarbeidet som vedtok en regional areal- og transportplan, og planen anses som et viktig styringsverktøy. Planen revideres årlig av ATP-utvalget, noe som er en av de viktigste overordnede sakene utvalget behandler. I regionalplanen uttaler daværende leder for ATP-utvalget Thore Westermoen følgende (Regional Plan 2011-2050):

«Det forutsettes at planen revideres med jevne tidsintervaller, slik at den blir et oppdatert og et hensiktsmessig redskap for en langsiktig, folkevalgt styring av den regionale utviklingen»

Regional plan bærer et faglig preg, hvor det er lite opplysninger om hvorvidt planen skal finansieres ved budsjetter, eventuelle prioriteringslister eller lignende. Det ser ut til kun å være en overordnet langtidsplan som legger føringer for utvikling av regionen, slik at ATP-utvalget årlig kan tilpasse planen til en revidert kortsiktig plan. Revidering av regional plan, sammen med budsjettforhandlingene og rapporteringen i forbindelse med belønningspakkene, vil dermed være de to viktigste overordnede sakene som ATP-utvalget behandler og vedtar

årlig. Budsjettforhandlingene i forbindelse med belønningsmidlene forberedes av sekretariatet til ATP-utvalget, med innspill fra fagutvalget. Det er ATP-utvalget som har fått disse midlene til disposisjon, og kommunestyrene er dermed ikke med i prosessen eller godkjenning rundt fordeling av disse. Utarbeidelsen av belønningsmiddelrapporten som skal sendes opp til departementet årlig, behandles og sendes på første ATP-møte hvert år.

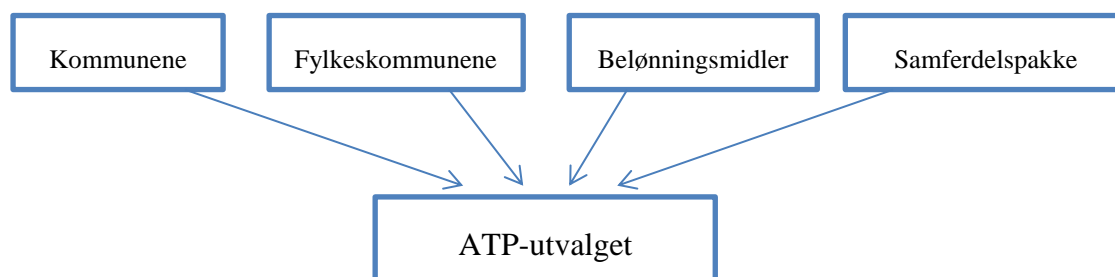
Innstilling av saker som skal opp til ATP-utvalget skal i følge samarbeidsavtalen innstilles av fagrådet, som omtalt i kapittel 2.1.2. Vest-Agder fylkeskommune er sekretariat for fagrådet, som igjen innkaller til og fører referat fra deres møter. Fagrådet, i regi av sekretariatet, er dermed de som skal initiere saker opp til ATP-utvalget. Arbeidsgruppene, ved sykkelgruppen og kollektivgruppen, kan også initiere saker opp til sekretariatet, sammen med kommunene og andre samarbeidspartnere. For saker som skal sluttbehandles i kommunestyrene og fylkestingene er det derimot Rådmannsutvalget i Knutepunkt Sørlandet, supplert med fylkesrådmennene, som skal innstille saker til ATP-utvalget, etter forslag fra sekretariatet til ATP-utvalget (Samarbeidsavtalen).

2.2.2 Møtevirksomhet og informasjonsflyt

ATP-utvalget avholder møter 5-10 ganger i året, hvor det i hovedsak er de 17 politiske representantene, samt én fra Statens vegvesen som sitter. Sekretariatet fra Kristiansand kommune og Vest-Agder fylkeskommune er også deltakende på alle møter i utvalget. Møtene skal være basert på konsensus, men ledes og koordineres av ATP-utvalgets leder. I tillegg til de faste aktørene, er det flere som deltar enten som observatører eller som får komme med faglige innspill. Agder Kollektivtrafikk (AKT), Teknisk direktør i Kristiansand kommune, leder av Knutepunkt Sørlandet, ulike rådmenn, samt sykkelgruppen og kollektivgruppen er alle aktører som tidvis er observatører på møter i utvalget. I mange saker og prosjekter er det slik at kommunene eventuelt blir inkludert ved ferdigstilling. Foruten om det overnevnte, ser det ut til at det er lite kommunikasjon som går gjennom de ulike kanalene utenom møtevirksomheten. Det fremkommer heller ikke noe informasjon rundt dialogen mellom de ulike enhetene, verken mellom sekretariatene, Knutepunkt Sørlandet eller mellom representantene foruten om møtene.

2.3 Økonomisk finansiering og fullmakter

ATP-utvalget sitt økonomiske rammeverk består av bidrag fra alle samarbeidskommunene, bidrag fra både Aust-Agder og Vest-Agder fylkeskommune, samt økonomiske pakker i form av «belønningsmidler» og «Samferdselspakke» fra staten. Belønningsavtalene som blir bevilget fra staten, er øremerket ATP-utvalget, og ligger på omtrentlig 80 millioner kroner per år. Dette er en del av den totale belønningsavtalen for Kristiansandsregionen 2013-2016 på totalt 285 millioner kroner (Areal- og transportutvalget, årsrapport 2013). I tillegg til de statlige belønningsmidlene, bidrar hver av samarbeidskommunene med 35 kr. per innbygger, samt at Vest-Agder fylkeskommune og Aust-Agder fylkeskommune avsetter en stor årlig rammebevilgning til ATP-utvalgets disposisjon. Rammebevilgningen til ATP-utvalget justeres årlig med hensyn til prisvekst og forslag fra utvalget (Avtale mellom Samferdselsdepartementet og Kristiansandsregionen 2009-2012). Disse midlene utgjør i hovedsak det økonomiske rammeverket ATP-utvalget forvalter, og midlene skal anvendes etter prioriteringene i Regional plan for Agder-regionen. I tillegg til dette skal ATP-utvalget bidra i oppfølging og forvaltning av midlene i «myk pakke» som er en del av Samferdelspakke 1 i Kristiansandsregionen. Denne omhandler midler og planlegging rundt gang- og sykkelveier, samt tilretteleggingstiltak for kollektivtrafikken i regionen. Samferdelspakken i form av «myk pakke», utgjorde i 2013 en sum på 51 millioner kroner, som var øremerket ulike prosjekter vedtatt av ATP-utvalget i Regional plan og Handlingsprogrammet (Areal- og transportutvalget, årsrapport, regnskap 2013). Arbeidet med Samferdelspakke 2 inngår også som en sentral oppgave hos ATP-utvalget (Vest-Agder Fylkeskommune, 2012). ATP-utvalget har dermed mange ulike finansielle kilder, og disponerer store summer innenfor gitte rammer. Nedenfor er en grafisk fremstilling av den økonomiske flyten i ATP-utvalget:



Modell 2: Økonomiske innskudd til ATP-utvalget

For at ATP-utvalget skal forvalte de økonomiske midlene som omtalt, skal det foreligge fullmakter fra de politiske organene som i utgangspunktet skulle besittet disse oppgavene. I samarbeidsavtalens punkt 4.2 sies det at «*konkret fullmakt for ATP-utvalget innenfor de ulike saksområder(...)vil framgå av vedtatte økonomiplaner og handlingsprogram fra kommuner og fylkeskommuner*». Problematikken rundt de konkretiserte punktene er at de henviser til den enkelte kommunes handlingsprogram og økonomiplaner relatert til fullmakten ATP-utvalget besitter innenfor de ulike saksområdene. Går en dermed inn i handlingsprogrammet og økonomiplanene til de ulike samarbeidskommunene, viser det seg at det er liten eller ingen beskrivelse rundt ATP-utvalgets fullmakter. Fullmaktene som ATP-utvalget dermed jobber etter, vil ligge innenfor rammene av deres oppgaveområder etter punkt 4 i samarbeidsavtalen samt innskuddsmidlene hver kommune bevilger.

2.4 Ansvar, tilsyn og rapportering

Alle samarbeidsaktørene er forpliktet til å stille de økonomiske midlene til disposisjon som samarbeidsavtalen beskriver, samt ansvarlig for aktivt å støtte opp og arbeide for ATP-samarbeidet. Videre er aktørene i samarbeidet etter Samarbeidsavtalen ansvarlige for eventuelle underskudd i forbindelse med gjennomføringen av samarbeidet. I forbindelse med rapporteringsrutiner og tilsyn av ATP-utvalget foreligger det lite informasjon om dette. Det føres kontroll av deres arbeid i form av årsrapporter og regnskap, men det er lite som fremkommer utenom dette. Da ATP-utvalget var et transportforsøksprosjekt i perioden 2004-2010 var deres rammer hjemlet i egen forskrift (Forskrift om forsøk med transport, 2004). Her var det i § 8 hjemlet egne regler vedrørende tilsyn og kontroll:

Kommuneloven § 60 om internt tilsyn og kontroll gjelder med unntak av nr. 1 og med den presisering at Kristiansand kommunes kontrollutvalg også vil være ATP-utvalgets kontrollutvalg i forsøksperioden.

Denne forskriften utløp da forsøksprosjektet ble opphevet og permanent samarbeid ble vedtatt. Samarbeidets tilknytningsform er som tidligere nevnt Knutepunkt Sørlandet, som igjen er organisert etter Kommuneloven § 27 med egne vedtekter. Vedtektene til KnpS omtaler heller ikke tilsyn og kontroll i forbindelse med ATP-utvalget.

En av samarbeidsaktørene kan etter samarbeidsavtalen si opp sin plass i samarbeidet med ett års varsel, hvor ATP-utvalget da avgjør hvilke konsekvenser oppsigelsen vil få for

gjennomføring av tiltak som kommer aktøren til gode (Samarbeidsavtalen). Ved mislighold av samarbeidsavtalen kan ATP-utvalget ta hensyn til dette i sine prioriteringer. Dersom samarbeidet ønsker å endre deler av den nåværende samarbeidsavtalen krever dette konsensus og full tilslutning fra alle parter i samarbeidet.

3. Teori

For å belyse min problemstilling vil det i dette kapittelet være sentralt å anvende litteratur og teorier rundt «governance»-fenomenet som et generelt grunnlag. I forlengelse av governance og samstyring vil jeg vurdere graden av fristilte og autonome organer opp mot interkommunale samarbeid, med hovedfokus på nettverk og demokrati. I følge Aars et. al. (2004) omtales det at politisk makt ofte skapes i nettverksstrukturer, og at nettverk må anses som et alternativ til den parlamentariske styringskjeden. Det vil videre i den teoretiske fremstillingen være relevant å se på konsekvenser av autonome nettverk, med fokus på tilnærminger knyttet opp mot ansvarsforvitring, uthuling og innfylling ved lokaldemokratiet.

3.1 «Governance»

Governance er et komplekst begrep som har hatt en stor utvikling de siste 20 årene. Begrepet er i seg selv veldig tvetydig uten en spesifikk definisjon, og det har blitt analysert av mange forskere med ulike tilnærminger til begrepet. Governance fikk i løpet av 1990-tallet stor utbredelse i løpet av kort tid, og vokste raskt frem som et veletablert faguttrykk (Røiseland & Vabo, 2012). Governance anses som en ny måte å betrakte offentlig styring på (Jacobsen, 2014), og vokste spesielt etter at Rod Rhodes i 1996 skrev om at «government» beveget seg mer og mer mot «governance». Han definerte governance som selvorganiserende interorganisatoriske nettverk, en supplert måte å styre det offentlige på, og med fokus på prosesser i stedet for institusjonene i seg selv (Rhodes, 1996). Muligheten til å iverksette effektive tiltak alene er ofte redusert hos enkeltinstitusjoner, og det vil derfor foreligge behov for samarbeid og styring med andre virksomheter (Røiseland & Vabo, 2012). Governance baserer seg på at ulike aktører samarbeider, og at dette samarbeidet har en relevans for offentlig styring. Rhodes (1996) trakk også frem problematikken rundt «hollowing out of the state», altså en uthuling av sentrale myndigheter, som en sentral del av governance-fenomenet. Tankegangen til Rhodes var i forlengelse av samarbeid for å oppnå bedre styring, at offentlig sektor ble mer fragmentert gjennom uthuling. Rhodes omtalte uthuling av det offentlige som en endring ved tap av sentrale oppgaver hos myndighetene ut til utradisjonelle og mer fristilte samarbeid og organisasjonsformer. Han mente at uthuling av offentlige myndigheter skjer ved autonome og fristilte nettverk, men dette vil utdypes nærmere senere i kapittelet. I sum så var tankegangen til Rhodes (1996, 2007) at governance referer til styring gjennom nettverk, hvor han snakker om «nettverk governance» som jeg vil komme tilbake til.

I Rhodes sitt syn på governance som nettverk er det fire kjennetegn han referer til i begge sine artikler (1996, 2007), og det innebærer at det skal foreligge:

1. Gjensidig avhengighet mellom organisasjonene.
2. Interaksjoner mellom nettverksmedlemmer, med tanke på behovet for å utveksle ressurser og forhandle om beste mulige løsninger.
3. Relasjoner og interaksjoner basert på tillitt og de forhandlede spillereglene mellom nettverksmedlemmene.
4. Nettverkene må være relativt autonome fra staten, hvor de er selvorganiserende.

Jan Kooiman er en annen kjent forsker som har forsøkt å definere og forme begrepet governance. Kooiman (2003) mente en kunne inndelege governance i tre ulike tilnærminger: «self-governance», «co-governance» og «hierarchical governance». Av de tre generelle typene av governance som Kooiman (2003) omtaler i sin artikkel, velger jeg på bakgrunn av oppgavens relevans kun å fokusere på «co-governance». Dette begrepet omtales ofte i likhet med nettverk og horisontal styring. Nettverk er et viktig co-governance fenomen, og kan anses som ganske likestilt med governance-begrepet. Det er en horisontal styringsform med liten grad av hierarki. Co-governance definerte Kooiman (2003) som ulike typer samarbeid, som kan ses i sammenheng med nettverksteorien. Innenfor co-governance mente han det var fem grunnleggende perspektiver:

1. Kommunikativ governance som er en nettverksform basert på diskusjoner, deltagelse og mer formelt fastsatte kommunikasjonsnormer.
2. Offentlig-privat samarbeid som er nettverkssamarbeid basert på økonomiske besparelser og optimale løsninger.
3. Co-management som er horisontalt samarbeid hvor ulike aktører skaper ordninger for å løse felles utfordringer.
4. Nettverk som et samarbeid og interaksjoner mellom ulike semi-autonome aktører. Aktørene er avhengig av hverandre for å oppnå resultater.
5. Regimer er stabile nettverkssamarbeid som ofte kan anses som dominerende.

Governance har som vi ser mange ulike betydninger, og har blitt forsøkt definert av mange forskere som argumenterer om hverandre for å finne en felles definisjon av fenomenet. En felles oppfatning og tolking som går igjen er at governance er en måte å styre det offentlige på, som blant annet Rhodes (1996) definerte det. Videre ser vi en tilnærming av governance som nettverk (Kooiman, 2003; Klijn & Koppenjan, 2012). Governance refereres til av Klijn

og Koppenjan (2012) som interaksjoner mellom ulike avhengige aktører på forskjellige forvaltningsnivåer som koordinerer og løser felles oppgaver. Dette innebærer at governance egentlig dreier seg om studier av nettverk, ved samarbeid og koordinering mellom ulike aktører i samfunnet. Jeg har i dette delkapittelet kun beskrevet nettverk i lys av Kooiman's tilnærminger, og sett på nettverk som en forlengelse av governance. En mer utdypet fremstilling av nettverk vil bli omtalt nærmere i kapittel 3.4 om nettverk og demokrati.

3.1.1 «Governance» som samstyring og «New Public Governance»

Én av tolkningene rundt «governance»-begrepet er gjort av to norske forskere, Røiseland og Vabo, i boken «Styring og samstyring – Governance på norsk» (2012). Det blir her forsøkt å se governance-begrepet i en norsk kontekst. Røiseland og Vabo (2012) oversetter governance til *samstyring*, et begrep som forsøker å inkludere styring og samarbeid mellom ulike samfunnsaktører, hvor ulike styringstilnærminger blir mikset sammen til en mer uformell kontekst. Samstyring er dermed et resultat av ulike blandingsformer mellom det offentlige, markedet og det sivile samfunn. En slik hybrid variant av styring defineres som nettverk, og er en styringsform som supplerer hierarki og marked (Røiseland & Vabo, 2012, 17). Samstyring innebærer altså nye styringsprosesser som bidrar til at offentlig politikk blant annet blir mindre komplekst og fragmentert. Røiseland og Vabo definerte i 2008 samstyring som:

«Den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening.»

Denne definisjonen forsøker å beskrive kjernen i litteratur-begrepet «governance», og viser til at offentlig politikk utvikles og iverksettes gjennom ikke-hierarkiske strukturer hvor ulike aktører samhandler. Samstyring kan også ses i lys av nettverk som nevnt tidligere. Ved offentlig styring og politikk viser nettverk til mer løse og mindre forpliktende samhandling mellom samfunnsaktører (Aars et. al., 2004). Røiseland og Vabo (2012) omtaler tre aspekter som definerer samstyring, og det er at aktørene er gjensidig avhengig av hverandre, beslutninger fattes på grunnlag av diskurs eller forhandlinger, samt at samstyring representerer et forsøk på å få til en planlagt og målorientert aktivitet.

Stephen Osborne (2010) er også sentral i definisjonen rundt governance. Han omtalte begrepet som «The New Public Governance» (NPG), og mente fenomenet var mer et

konseptuelt verktøy som kunne supplere dagens komplekse utfordringer ved offentlige ledere. Osborne mente også at governance ikke er et nytt begrep, men et supplement til foreliggende teorier. Det ble i hans forsøk på å definere governance, oppdelt i ulike tilnærminger innenfor begrepet, hvor «nettverk governance» er én av dem (Osborne, 2010). Nettverk governance blir her behandlet som et samlebegrep på hvordan selvorganiserende interorganisatoriske nettverk fungerer både med og uten øvrige myndigheter til å yte offentlige tjenester. Dette begrepet går i hovedsak, i følge Osborne, innunder de nettverkene som enten forvalter og utøver offentlig politikk eller de som produserer offentlige tjenester.

Oppsummert ser vi at governance som et styrings- og samhandlingsfenomen stadig vokser frem, og vil kunne ses i lys av økt samarbeid. Behovet for samarbeid øker stadig ved de offentlige organene, og faremomentet er at myndighetene i større grad blir fragmentert og utsatt for uthuling fra autonome og fristilte nettverk. I neste kapittel vil det bli redegjort for autonomi i forlengelse av governance-fenomenet, og hvordan autonomi kan måles ved nettverkssamarbeid.

3.2 Autonomi

Autonomi som begrep anvendes gjennomgående i studier av offentlige organisasjoner, og er blitt en sentral faktor å fokusere på i offentlig sektor. Autonomi er i utgangspunktet et begrep som omfatter i hvor stor grad et organ er selvstendig og selvstyrende fra dets eiere, og det blir flere og flere tilfeller hvor semi-autonome offentlige organer blir opprettet og vokser frem. I hvilken grad organet handler i samarbeid med sine eiere, eller er relativt fragmentert og selvstendig, avhenger av graden av autonomi. Når et organ har en høy grad av autonomi, vil dette føre til en del konsekvenser. Styringen fra eierorganet vil bli mer utfordrende og ansvaret vil i større grad kunne forvitte uten klare føringer om hvem som skal stilles ansvarlig. Uthuling og eventuelt innfylling av demokratiet er også typiske konsekvenser som må medberegnes når offentlige organer er relativt autonome fra sine eiere. Disse konsekvensene vil alle bli redegjort nærmere for senere i kapitlet. Hvilke konsekvenser slike «autonomiserte» organer medfører og påvirker den tradisjonelle offentlige og politiske sektor er et sentralt tema som fått mye fokus (Verhoest, Peters, Bouckaert & Verschuere, 2004). Autonomi defineres etter to preferanser hos Caughey, Chatfield & Cohon, (2009), og det er etter «*independent goal formation*» og etter «*the capacity to achieve desired outcomes*». Dette innebærer at de autonome organene faktisk har selvstendige målsettinger

sammenliknet med deres eiere. Organene skal også ha evne til å oppnå selvstendige resultater. Eksempelvis vil det være essensielt at et interkommunalt samarbeid må ha utarbeidet egne mål eller produksjonsresultater. Dersom samarbeidet verken produserer noe, har selvstendige mål eller delegerte oppgaver fra deres eiere (i dette eksempelet kommunene), vil det være liten grad av autonomi hos dette samarbeidet.

Det å måle autonomi er en avansert prosess som kan gjøres med mange ulike tilnærminger. Graden av autonomi hos et organ kan måles ut i fra en rekke ulike elementer, og hvert av disse elementene anvendes til å måle ulike deler av det en ønsker å finne ut av (Caughey et. al., 2009). I studier av autonomi vil det være relevant, men utfordrende, å skille mellom autonomi og prestasjon. Dette kan også ses i lys av skille mellom uavhengighet både ved vilje og handling (Caughey et. al., 2009). Dersom en skal forsøke å måle et organs autonomi, må disse skillene forsøkes å være klare og tydelige. En trend innenfor dette feltet er at en ser mye delegering av myndighet og kompetanse til institusjoner og organer som ikke er demokratisk ansvarlige, og som ikke er utsatt for politisk innflytelse (Verhoest et. al., 2004). Dette er en typisk metode som offentlig sektor er utsatt for, ved at myndighet blir delegert til organer som verken vil bli stilt ansvarlige, eller som politikere ikke kan utøve innflytelse over. En annen trend offentlig sektor ser mye til i følge Verhoest et. al. (2004), er eksterne desentraliserte offentlige organer. Disse får mye delegert myndighet, som er et resultat av at de opprinnelige organene desentraliserer sin myndighet ut til eksterne forholdsvis autonome organer. Dette er alle eksempler på at autonomi produserer tap av politisk ansvarlighet, kontroll og styring i følge Verhoest et. al. (2004).

3.2.1 Måling av autonomi

Autonomi, herunder organisatorisk autonomi, innebærer prosessen hvor myndighet og ansvar blir overført til offentlige organer, noe som Verhoest et. al. (2004) kaller for autonomisering. Disse beskriver ulike tilnærminger innenfor organisatorisk autonomi, kjennetegn ved de ulike dimensjonene, samt ulike metoder og elementer å studere ved måling av autonomi. Av denne forskningen har Verhoest et. al. (2004) inndelt i to ulike dimensjoner av autonomi:

1. Autonomi som måling av beslutningsmyndighet i organet, med forvaltning av organet på den ene siden, og politikk på den andre.
2. Autonomi som unntak fra restriksjoner på den faktiske bruken av beslutningsmyndighet i organet, eksempelvis strukturelle eller juridiske begrensninger.

De to dimensjonene ved autonomi som er nevnt ovenfor, er blitt brukt av Verhoest et. al. (2004) som kategorier for å klassifisere organer etter ulik grad av autonomi. Verhoest og hans kollegaer har formalisert en tabell som beskriver seks ulike typer autonomi, hvilken dimensjon de tilhører, graden av autonomi samt egenskaper ved de ulike (2004). Dette er en god tabell som presenterer ulike grader av autonomi. Likevel mener jeg at Verhoest et. al. sin tabell ikke er utfyllende nok til å fange opp sentrale punkter som jeg anser som avgjørende for å måle graden av et organs autonomi. På bakgrunn av dette har jeg tilføyd to nye kolonner, underlagt én ny dimensjon. Autonomi som utforming av resultater er den supplerende dimensjonen hvor jeg har lagt til grad av dagsordensetting samt setting av sakspremisser under denne. Jeg har dermed valgt å ta utgangspunkt i min egen tolking av Verhoest et. al. (2004) sin tabell, samt anvende denne som et teoretisk utgangspunkt og måleapparat videre i oppgaven.

	1) Autonomi som måling av beslutningsmyndighet		2) Autonomi som unntak fra restriksjoner på den faktiske bruken av beslutningsmyndighet				3) Autonomi som utforming av resultater	
	Struktur	Styring og ledelse	Formell struktur og juridisk forankring	Politikk	Økonomisk finansiering	Tilsyn og rapportering	Dagsordensetting	Setting av sakspremisser
Minimum	Oppnevning er gjort av sentrale myndigheter. Direkte ansvar overfor dets eiere.	Ledelse utøves eksternt av sentrale myndigheter uten råd fra organet.	Organet er helt underlagt sentrale myndigheter uten noe egen status eller selvstendighet fra sine eiere.	Ingen innflytelse på overordnede retningslinjer eller politiske prosesser.	Organet er stiftet av sentrale myndigheter, men har ingen mulighet for å forvalte midlene de besitter alene	Alle handlinger er under direkte oppsyn av eiere. Avvik har alvorlige sanksjoner og direkte inngrep fra eiere.	Organet setter svært lite saker opp på dagsordenen. Kommunen/eierne setter alle saker på dagordenen.	Utredningsarbeid og saksutredning skjer alene i kommunen / hos eierne og deres ansatte.
Lav grad	Oppnevning er gjort av sentrale myndigheter. Ansvarlig overfor et rådgivende styre	Mulighet for å fatte beslutninger med strenge rammer fra sine eiere/ myndigheter	De har separat status fra sine eiere, basert på delegerte handlinger. Ingen juridisk tittel, kun underlagt eierne.	Kan fatte egne beslutninger etter politiske normer, og drive politikk etter grenser satt av myndighetene.	Finansiering gjennom sine eiere, men noe kan finansieres gjennom andre kanaler. Organet dekker få utgifter alene.	Omfattende krav til detaljert rapportering. Avvik har noen sanksjoner eller inngrep på organet.	Organet har noe myndighet til å sette saker på dagsorden, men det er eierne/kommunen som tar de fleste saker opp på dagsordenen.	Mesteparten av utredningsarbeid og saksutredninger gjøres hos eierne, men organet kan bidra med noe.
Høy grad	Liten grad av involvering, men evaluering blir gjennomført av myndighetene.	Organet kan lage egne prosedyrer for f. eks økonomi, og fatte egne beslutninger	De er et eget rettssubjekt, samt at de er dannet etter demokratisk handling eller votering.	Her bestemmes egne politiske virkemidler, bruk av politiske midler og påvirkning av normer. Styret selv bestemmer mye.	Finansiert gjennom eksterne inntekter utenom Må kunne dekke underskudd alene. Forvalter mesteparten av midlene selv.	Lite krav til rapportering, kun tilsyn fra myndighetene. Lite sanksjoner eller inngrep.	Mye av dagsorden settes av organet og deres medlemmer. Eierne har likevel noen saker som settes opp på dagsordenen.	Mesteparten av utredningsarbeid og saksutredninger gjøres av organet selv, men eierne kan bidra med noe.
Maksimum	Lite evaluering av organet fra dets eiere/myndigheter. Frittstående til oppnevning.	Organet har full myndighet til å bestemme, styre og lede selv.	Organet er helt og eget et selvstendig rettssubjekt, og er ikke underlagt noen eiere på noe måte.	Stor myndighet innen politiske virkemidler, prosesser m.m. Kun pålagt å følge generelle regler	Organet er fullt finansiert via eksterne inntektskilder. Alle utgifter må selv dekkes.	Ingen krav til rapportering, og intet tilsyn eller krav til evaluering til eiere.	Alle saker settes alene opp av organet på dagsordenen, og eierne har ingen innflytelse eller rett.	All saksutredning og annet utredningsarbeid utføres alene av organet, uten noe bidrag fra eierne.

Modell 3: Egenprodusert tolking av Verhoest et. al. (2004) sin modell om grad av autonomi basert på ulike egenskaper.

Som tabellen viser er det flere ulike tilnærminger, både innenfor ulike typer autonomi, samt hvor høy grad av autonomi de kan kategoriseres innenfor. Styringsautonomi og politisk autonomi er begge kategorisert under den første dimensjonen som nevnt tidligere. De faller begge inn under synet på autonomi som måling av beslutningsmyndighet, hvor man ser på styringen og forvaltningen på den ene siden, og politiske midler på den andre siden. Caughey et. al. (2009) mener også at autonomi kan måles etter graden av uavhengighet vedrørende kollektiv beslutningstaking og samhold. Ut i fra dette er det sentralt å se på i hvilken grad organet selv kan beslutte innenfor saker de selv finner viktige. Både reguleringer, styring og hvordan de skal opptre skjer alt gjennom ex-post styring fra det overordnede organet (Verhoest et. al., 2004). Nærmere om styring vil bli omtalt nærmere i kapittel 3.3.

Hovedkjernen ved styringsautonomi og politisk autonomi er at det foreligger mye skjønn rundt beslutningsprosessene og i de delegerte myndighetene. Caughey et.al. (2009) definerer autonomi som evnen til å kunne vedta politikk uten at det blir begrenset eller overstyrt av andre politiske aktører. Likevel ser en de mest ekstreme tilfellene hvor organet har fått delegert full beslutningsmyndighet innenfor forvaltning og politikk, men hvor de sentrale myndighetene og eierne likevel har mulighet for innflytelse. Dersom organet er avhengig av myndighetene både gjennom finansiering og andre midler, vil muligheten til å bruke egen beslutningsmyndighet og makt være ganske begrenset (Verhoest et. al. 2004). Graden av autonomi hos offentlige aktører og organer refererer til graden av uavhengighet i forhold til myndighetene. Caughey et. al. (2009) omtaler også dette ved å påstå at et organ som er tungt politisk, og igjen er ansvarlig for å sette dagsorden for organet, mest sannsynlig ikke er særdeles autonomt. Dette begrunnes i at politiske organer som regel har et profesjonelt byråkrati eller sekretariat under seg, som vil innvirke på deres beslutninger. I forbindelse med styring- og ledelseautonomi er det mest hensiktsmessig at ledelsen kommer innenfra, uten påvirkning fra organets egentlige eiere eller medlemmer. Dersom organet er politisk preget, vil det være avgjørende at den enkelte leder ikke er preget for mye av dens egen politikk, men av organets og styrets beste. God og autonom ledelse vil også avhenge mye av blant annet den enkeltes ledererfaring både innad i organet og tidligere (Caughey et.al., 2009).

I den andre dimensjonen til Verhoest et. al., (2004), om autonomi som unntak fra restriksjoner på den faktiske bruken av beslutningsmyndighet i organet, kategoriseres de fire resterende

typene av autonomi som nevnt i tabellen. Strukturell autonomi er som vi har sett i hvor stor grad organet er skjermet fra påvirkning fra myndighetene gjennom hierarkiske linjer og ansvarlighet. I følge Caughey et. al. (2009) innebærer strukturbegrepet blant annet i hvor stor grad organet kan sies å ha utformet en egen identitet, hvor medlemmene har et sett med klart definerte roller og mål for organet. Tilhørighetsfølelse for organet og dets samlede mål bidrar også til at organisasjonsidentiteten vil stå sterkt. Økonomisk autonomi går i hovedtrekk ut på i hvilken grad organet er avhengig av myndighetenes midler, og i hvilken grad de er ansvarlige for egne økonomiske tap. Det å disponere ulike ressurser, både finansielle og menneskelige ressurser, er andre viktige faktorer som vil kunne spille inn på graden av autonomi (Caughey et. al., 2009). Formell struktur og juridisk forankring er som vi ser analysert i tabellen, i hvilken grad organet er et selvstendig rettssubjekt eller ei, samt i hvilken grad dette hindrer myndighetene å gripe inn i beslutningsprosessene. Dette blir også belyst av Caughey et. al. (2009) som mener at graden av de rettslige fullmakter organet har fra deres opprinnelige eiere til å fatte beslutninger og utforme rammer på deres felt, er et viktig element i å fremstå som autonom. Den siste kategorien fremlagt i tabellen er tilsyn og rapportering, som i korte trekk innebærer i hvilken grad organet er fristilt fra styring gjennom rapporteringsrutiner og evalueringer samt frigjort fra inngrep og sanksjoner fra myndighetene (Verhoest et.al. 2004).

Den siste og supplerte dimensjonen om autonomi som utforming av resultater kan i stor grad ses i lys av beslutningsprosesser. Autonomi handler i generelle trekk om graden av beslutningsmyndighet hos et organ, og hvorvidt de kan utrede, ta initiativ og fatte egne vedtak. Dagsordensetting og setting av sakspremisser handler i stor grad om måling av beslutningsmyndighet, og hvordan saksgangen rundt et vedtak foregår. Dagsordensetting vil i stor grad avhenge av hvor makten og kjernen hos organet egentlig ligger. Dersom eierne, eksempelvis kommunene, gjennomgående har ansvar for å sette dagsorden, vil organet i liten grad ha kontroll og styring over egen agenda. Om organet har høy grad av autonomi, vil det derimot være naturlig at organet selv sitter med mye makt i forhold til hvilke saker som skal opp til utredning, hva som skal diskuteres og hva slags vedtak de selv skal fatte og legge føringer over. Det å måle autonomi ut i fra saksutredning og dagsorden vil etter mine vurderinger være et viktig punkt for å kunne få kartlagt et organs fristilling fra dets eiere.

3.2.2 Beslutningsprosesser som måling av autonomi

Det å fatte beslutninger og treffe formelle vedtak er sentralt for alle typer organisasjoner. Beslutninger er noe som fattes løpende i alle typer organisasjoner med den hensikt å løse problemer, videreføre eller realisere målsettinger. En beslutning blir ofte definert som «(...)et valg mellom ulike alternativer, der valget innebærer en forpliktelse til handling» (Langley et.al., 1995, gjengitt i Jacobsen & Thorsvik, 2010). Beslutninger anses også som det endelige utfallet av en prosess. Dette er kun generelle beskrivelser av beslutningsteori og en beslutningsprosess. En beslutningsprosess innebærer ulike faser der en beslutning skal fattes, og består av ulike handlinger og vurderinger som skal føre frem til et vedtak. En beslutningsprosess innebærer videre en kontakt mellom aktører der problemer blir formulert, hvor det utvikles løsningsalternativer og tas autorative valg mellom ulike alternativer for å oppnå en best mulig løsning (Olsen, 1980). I en offentlig kontekst er beslutninger og vedtak hovedoppgaven hos de største politiske organisasjonene og den politiske virksomheten. Det er gjennom styring og beslutninger politiske ideer omsettes til samfunnet, og blir satt i verk (Røiseland & Vabo, 2012). Den parlamentariske styringskjeden er et eksempel på dette ved at makt og innflytelse ensidig knyttes til det å ha beslutningsmyndighet og til å fatte formelle vedtak. Politiske vedtak omhandler ikke bare beslutningen og vedtaket alene, men det er viktig å se vedtaket i helhet. Beslutningsmyndighet representerer også i stor grad elementer av hvor autonomt organet er. Stor grad av utforming og iverksetting av offentlige vedtak og politiske beslutninger ved et organ vil kunne gi implikasjoner på høy grad av autonomi og myndighet. Beslutningsmyndighet kan dermed i stor grad settes opp mot autonomi.

Johan P. Olsen (1980) beskriver fem ulike faser en beslutningsprosess består av, når han omtaler utformingen av politiske vedtak. De fem fasene representerer en metode for å gjøre det lettere å forstå og analysere selve beslutningsprosessen. De ulike fasene til Olsen (1980) er *initiativfasen*, *utredningsfasen*, *vedtaksfasen*, *iverksettingsfasen* og *tilbakeføringsfasen*. Olsen mente at for å forstå beslutningene, måtte det vies mye mer oppmerksomhet til det som skjer *før* vedtaksfasen, og ikke kun vedtaket alene. Dette vil også kunne ses i lys av autonomi, hvor graden av autonomi kan måles etter mange ulike elementer rundt en beslutningsprosess, og ikke kun hvorvidt organet fatter beslutninger. Dersom alle de andre fasene er uproblematisk, kan en derimot kun fokusere på vedtaksfasen. Det fremstår som om de ulike fasene logisk bygger på hverandre, men det er ikke slik at fasene må gjennomgå kronologisk hvor én må gjennomføres før en går over på neste (Flaa, Hofoss, Holmer-Hoven, Medhus & Rønning,

1995). En kan veksle mellom de ulike fasene basert på hva som anses som relevant for analysen av prosessen til det enkelte tilfellet. Flaa et. al. (1995) har studert de ulike fasene til Olsen, hvor de har konkretisert fasene ned til fire tolkninger og fordelt følgende analyser til fasene:

1. Initiativfasen – Hva er problemet?
2. Utredningsfasen – Hvilke løsninger finnes? Og hva er de ulike konsekvensene?
3. Vedtaksfasen – Valg av alternativer ut fra en preferanseskala
4. Iverksettings- og tilbakeføringsfasen – Iverksetting og evaluering av beslutningen

Initiativfasen innebærer fasen hvor det blir tatt et initiativ opp i beslutningsarenaen, når en sak initieres opp og inn til beslutningstakerne. Initiativfasen til Olsen (1980) vil i stor grad kunne ses i sammenheng med min supplerte autonomitilnærming *dagsordensetting*. Olsen (1980) mener initiativ kan fremkomme på ulikt vis. Saker kan initieres opp på bakgrunn av folkets behov og krav, samt gjennom demokratiske prosesser og politisk konkurranse. Dette innebærer partier og politikeres stadig behov for å initiere nye saker i kampen om velgerne, hvor partiene har et markeringsbehov overfor andre partier og velgere. Det siste perspektivet ved initiativ som Olsen (1980) trekker frem, og det som har hatt sterkest vekst, er initiativ fra produsentene og fagpersonellet bak. Ulike fagekspert, administrative enheter eller andre profesjoner på feltet har ofte stor innflytelse på de politiske beslutningene, spesielt i form av at de kan legge frem en sak for politikere med ulike handlingsalternativ. Det er likevel slik at endringer ved offentlige tiltak vil kunne påvirke initiativfordelingen, eksempelvis vil økende kompleksitet og sterkere krav gjøre at politikere vil kunne være mer avhengig av fagekspert. Avslutningsvis vil initiativfasen til Olsen kunne ses i lys av hvem som tar initiativ og setter saker på agendaen og dagsorden i et organ. Jo større del av initiativet som ligger hos organet selv i stedet for hos deres eiere, jo mer autonomt vil det være.

Utredningsfasen innebærer den fasen hvor et initiativ har blitt akseptert som noe det må gjøres noe med, hvor man må fastlegge hva problemet innebærer, og klargjøre hvordan og i hvilken grad det offentlige skal bidra. I utredningsfasen må saken som er kommet opp utredet av fagpersonell før det bringes opp til politikerne. I et demokratisk perspektiv kan en se på hvordan trekk ved utredningsfasen vil påvirke videre behandling av saken (Grimsbo, 1973, gjengitt i Olsen, 1980). Eksempelvis vil et utvalg som leverer en enstemmig innstilling, eller en statssekretær som har gitt sin mening i en uttalelse, være elementer som kan påvirke den videre behandlingen. Det vil dermed være flere momenter i utredningsfasen som har effekt på

den videre saksgangen. Utredningsfasen er på bakgrunn av dette en viktig og sentral del av en beslutningsprosess, og kan i stor grad ses i lys av den nye og supplerte tilnærmingen til den teoretiske modellen basert på Verhoest et. al. (2004). Setting av sakspremisser som en egenskap for å måle autonomi vil i stor grad kunne relateres til Olsen (1980) sitt syn på utredningsfasen. I begge tilnærmingene vektlegges et fokus på hvor og hvordan utredningsarbeid og legging av sakspremisser gjøres, noe som tilsier at hvordan utredninger gjøres er et avgjørende element for hvordan et organ fungerer.

Vedtaksfasen er den delen av beslutningsprosessen hvor aktørene har kartlagt hva problemet er, eventuelle konsekvenser og hvilke løsninger som foreligger, slik at man ved neste steg kan ta et valg (Flaa et.al., 1995). Det demokratiske perspektivet legger vekt på at det er systematiske forskjeller mellom de ulike alternativene, og hvordan iverksettingen av disse vil skje. Vedtaksfasen vil kunne gjennomgående ses i sammenheng med autonomitabellen basert på Verhoest et.al. (2004). De ulike tilnærmingene til autonomi beskriver alle indirekte vedtak og beslutninger innenfor de ulike dimensjonene i modellen fremstilt i kapittel 3.2. Spesielt innenfor dagsordensetting og saksutredninger som påpekt ovenfor, er dette elementer som i stor grad måler beslutningsmyndighet. Olsen (1980) sin vedtaksfase beskriver dermed i stor grad hvorvidt et organ er autonomt eller ikke i lys av om de fatter egne beslutninger og vedtak.

Iverksettingsfasen ses ofte i sammenheng med vedtaksfasen, hvor det settes likhetstegn mellom det å treffe vedtak og det å få det iverksatt. Det er likevel problematisk rundt dette, da man kan se at en sak blir vedtatt, men at konsekvensene blir noe helt annet enn forventet (Olsen, 1980). I iverksettingsfasen er det også av stor betydning å kartlegge og få oversikt over ressursbehov, slik at vedtaket blir mest mulig vellykket. Det er viktig å skape god innsikt i hva som skjer med politiske vedtak i iverksettelsesfasen, slik Olsen (1980) legger det frem med at jo mer politisk ansvar som knyttes til vedtaket, jo mer problematisk er det at all oppmerksomhet knyttes kun til vedtaket. Politikernes forståelse og interesse for de ulike fasene av beslutningsprosessen vil dermed være avgjørende for prosessen i sin helhet. *Tilbakeføringsfasen* vil igjen kunne ses i forlengelse av iverksettingsfasen, hvor evaluering av saken og beslutningen vil bli gjort. Offentlige vedtak blir i følge Olsen (1980) evaluert gjennom blant annet folkets reaksjoner gjennom valgkanalen. Tilbakeføringsfasen er generelt lite vektlagt, med tanke på at det er lite rom for tolkninger om virkningene av offentlige tiltak.

3.3 Styring og ansvarlighet

Styring anses som en sentral del av politisk virksomhet, og er med på utformingen av offentlig sektor. Styring omhandler det å påvirke og endre samfunnet på en planlagt og bevisst måte, og beskrives som en kjerneoppgave i all politisk virksomhet (Røiseland & Vabo, 2012). Styring er et begrep som omfavner mye, og dekker et stort spekter innenfor offentlig sektor. En kan si at styring strekker seg fra demokrati i form av at folket styrer de folkevalgte på den ene siden, til styring av enkeltpersoner i et interkommunalt samarbeid på den andre siden. Styring kan foregå både indirekte og direkte, gjennom formelle eller uformelle kanaler, og det anvendes ofte ulike styringsmidler innenfor disse. Styring er også en sentral del av «governance»-fenomenet til Rhodes, hvor han omtaler governance og nettverksorganisering som en ny måte å betrakte offentlig styring på. Demokratisk styring er en kjent utfordring for offentlige organer. Dette innebærer at jo mer fristilt og autonomt organet er fra dets eiere, jo sterkere må den demokratiske styringen skje gjennom indirekte former. Dette er elementer som alle vil bli redegjort for nærmere i kommende avsnitt.

Generelt kan en si at styring er en avgjørende faktor for at det offentlige skal fungere. Metastyring er en form for styring som anvendes for prosesser på lavere demokratisk nivå, og ses ofte i likhet med nettverksstyring og nettverksledelse. Når metastyring anvendes, er det styring av selve prosessene som foregår i et samarbeid en ser på, og dette evalueres etter graden av offentlig involvering (Røiseland & Vabo, 2012). Metastyring inndeles etter fire former for styring: *innramming*, *institusjonelt design*, *støtte og tilrettelegging* og *deltakelse*. Ved innramming som styringsform omfattes styringsmetodikken av alt fra lovgivning til mer spesifikke og strategiske virkemidler. Her kan blant annet styring gjennom vedtekter være et styringsvirkemiddel. Direkte deltakelse er en annen styringsform hvor myndigheter styrer gjennom mulighetene for deltakelse. Dette kan være styring gjennom overtalelse eller diskusjoner, hvor det offentlige deltar i nettverkssamarbeid som representanter, og utøver styring gjennom deltakelse. Et felles trekk ved metastyring er at det kategoriseres etter «hands-off» eller «hands-on», som innebærer i hvilken grad offentlige myndigheter er involvert direkte eller indirekte på det de skal utøve styring over (Røiseland & Vabo, 2012). To andre tilnærminger til styring er gjennom resultatstyring eller strategisk styring. Ved resultatstyring måles resultater som er tett knyttet opp mot overordnede mål, som er klart definert og etablert av politiske myndigheter. Strategisk styring er derimot mekanismer gjennom budsjetter, forhandlinger, retningslinjer med mer (Røiseland & Vabo, 2012).

Etter klassisk organisasjonsteori, basert på blant annet Mintzberg og Perrow (gjengitt i Jacobsen, 2014) foreligger det fem grunnleggende systemer for styring. Disse fem tilnærmingene til styring representerer ulike grader av direkte og indirekte styring, som i praksis går etter skille mellom hierarki og andre styringsformer (Jacobsen, 2014). De ulike tilnærmingene er følgende:

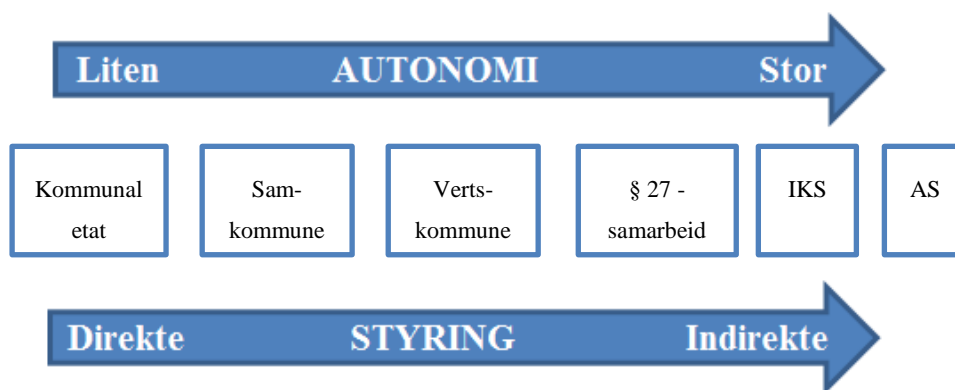
1. Hierarki er en direkte styringsform som tar utgangspunkt i direkte relasjoner mellom den styrende og den som blir styrt, gjennom hierarkiske skillelinjer.
2. Regler, rutiner og prosedyrer innebærer en indirekte form for styring som baseres på styring gjennom regelverk, normer og ex post, som jeg vil omtale nærmere i neste avsnitt. Regulering av atferd står i fokus.
3. Mål og resultater er en lignende form for styring som regler, rutiner og prosedyrer, hvor det skjer en indirekte styring, hvor det styres gjennom incentiver som er knyttet opp mot fastsatte mål og oppnådde resultater.
4. Rekruttering er en viktig styringsform. Dette er en form for indirekte styring hvor rekruttering av representanter er en viktig prosess. Her styres det i form av at det utvelges representanter til for eksempel et interkommunalt samarbeid.
5. Sosialisering er styringsformen som er knyttet til holdninger, verdier og normer hos de som styres. Her styres det gjennom kulturstyring og premisser. Dette er typisk indirekte styringsform.

Det å kunne styre politiske organer på en god måte er ekstremt viktig for demokratiet. Det er mange ulike tilnærminger til styring, som brukes både som erstattende, supplerende og som grunnlag når offentlige organer skal styres. Interkommunale samarbeid er typiske organer hvor styringsmekanismer må bevisstgjøres hos de tradisjonelle organene som skal styre. For interkommunale samarbeid etter kommunelovens § 27 vil instruksjonsmyndigheten til kommunene frafalle, slik at direkte styring ikke vil være gjennomførbart. Det vil derimot foreligge store muligheter for effektiv styring fra kommunene gjennom utforming av vedtekter, avtaler og andre instrukser som organet må forholde seg til. Det vil også kunne styres gjennom krav til rapportering og resultater, eller gjennom rekruttering og oppnevning av representanter.

I forbindelse med politisk styring av underliggende organer, det vil si kommunale nettverk, interkommunale samarbeid, underliggende avdelinger etc., er det to hovedtilnærminger til

styring av disse. Koppenjan (2008) delte inn evaluering og styring gjennom *ex post* og *ex ante*. Dette er begreper som beskriver hvorvidt styring gjøres i forkant eller etterkant. *Ex ante* er styring som skjer i forkant. Dette kan være styring gjennom vedtekter eller valg av representanter og rekruttering som nevnt ovenfor. *Ex post* er derimot styring i etterkant. Mye av den politiske styringen som har blitt anvendt de siste 20 årene i norske kommuner, er tilknyttet mer *ex post* styring (Jacobsen, 2014). *Ex post* er derfor mye styring av organer med delegert beslutningsmyndighet, gjennom resultater og rapporteringer i ulike grader. Det er mange fordeler og ulemper med de to ulike tilnærmingene, men jeg vil ikke gå nærmere inn på disse i dette tilfellet.

Styringsvirkemidler kan dermed anvendes på flere ulike måter, gjennom både indirekte og direkte styring. Graden av autonomi hos et organ kan være et element som vil kunne påvirke den demokratiske styringen hos eksempelvis kommunene. De ulike styringsmekanismene må dermed tydeliggjøres, slik at kommunene anvender og utnytter de ulike styringsmetodene på en så effektiv måte som mulig. Styring er svært situasjonsavhengig, hvor det spesielt i forhold til interkommunale samarbeid må anvendes styringsformer basert på det spesifikke samarbeidet og dets egenskaper og situasjon.



Modell 4: Graden av autonomi ved kommunale organiseringer (Jacobsen, 2014)

Bruken av indirekte eller direkte styring på ulike interkommunale samarbeidsformer vil, som figuren ovenfor viser (Jacobsen, 2014), avhenge av graden av autonomi hos det enkelte organet. Jo mer fristilt og autonomt organiseringen av samarbeidet er, jo sterkere må styringen ta utgangspunkt i indirekte former.

3.3.1 Ansvarsforvitring

Problematikken som har oppstått rundt nettverksorganisering i demokratiet, er i hvilken grad dette påvirker muligheten til å stille noen ansvarlige. Det vil kunne være utfordringer knyttet til både styring og ansvar som en konsekvens av at et organ er autonomt, hvor det dermed vil være vanskelig for myndighetene å styre nettverket og å holde det ansvarlig. Aars et. al. (2004) diskuterer nettverk og ansvar omkring demokratisk ansvarsutskrivelse. Dette blir ofte knyttet opp mot valgkanalen og det representative demokratiet, hvor folkevalgte politikere blir holdt til ansvar gjennom rutinemessige valg. Problematikken vedrørende demokratisk ansvarsutskrivelse i nettverkssammenheng, er at det ofte blir utilstrekkelig når politiske prosesser blir nettverksbaserte. Det blir et mer komplekst forhold mellom velgere, politiske aktører og det politiske utfallet. På en annen side vil nettverksaktører likevel kunne bli holdt ansvarlige. Ansvarlighet og ansvarsforvitring er en sentral faktor å se på når man skal analysere nettverk og interkommunalt samarbeid. Accountability, eller ansvarlighet, defineres etter Røiseland og Vabo (2012, 92) som «(...)en forpliktelse eller villighet til å akseptere ansvar for egne handlinger». I nettverkssammenheng vil ansvarsforvitring ses i lys av hvordan ansvar er fordelt i et nettverkssamarbeid. Det representative demokratiet innebærer at folket velger inn sine representanter, og på denne måten å holde disse ansvarlige gjennom sine rutinemessige valg. Horisontal ansvarlighet ved governance nettverk står ofte sentralt i forbindelse med påvirkning av politiske beslutninger. Dette er blitt en mer vanlig form, hvor en tidligere så mer til vertikale former for ansvarlighet. Det har blitt vist gjennom representativt demokrati hvor valgte representanter i større grad enn tidligere har fått mer makt over endelige beslutninger (Klijn, 2008).

I hvor stor grad ansvarsforvitring er et økende problem eller ei, vil være avhengig av graden av autonomi hos det enkelte organ. Dersom et organ har høy grad av autonomi og fristilling i forhold til dets eierkommuner, vil det kunne ligge utfordringer knyttet til lokalpolitikernes kontroll og styring over nettverket. Høy grad av autonomi vil også bidra til at avstanden mellom kommunen og nettverket blir uforholdsmessig stor, og ansvaret forvitrer vekk fra både nettverket som et organ og kommunene som eiere. I lys av nettverksorganisering, vil spørsmålet en kan stille seg være hvorvidt ansvaret skal fraskrives kommunene og settes over til nettverket alene. Medlemmene som er valgt inn i et interkommunalt samarbeid vil også kunne blitt stilt til ansvar på ulike nivåer, ut i fra hvorvidt de er valgt inn gjennom folket direkte eller valgt gjennom de folkevalgte. Mange interkommunale samarbeid blir dermed

styrt gjennom politisk styring. Det innebærer hvorvidt den opprinnelige eieren står til ansvar gjennom deres rett til utpeking av respektive representanter (Jacobsen, 2007, gjengitt i Jacobsen, 2014). Jo mer slike nettverkssamarbeid nærmer seg høy grad av autonomi, jo større vil ansvarsforvitringen bli i forhold til samarbeidet versus den enkelte eierkommune. Et annet demokratisk ansvarsproblem vil være i hvilken grad og ikke minst hvordan en aktør kan stilles ansvarlig dersom vedkommende innehar flere roller. Dersom en ordfører både sitter i et nettverkssamarbeid, samt skal representere sin kommune og stilling, vil det være problematisk hvordan vedkommende stiller seg til den demokratiske ansvarligheten. Det vil på bakgrunn av dette være mer utfordringer for folket som velgere, å stille noen til ansvar når beslutninger som har betydning for innbyggere flyttes ut av de folkevalgte organene og inn i indirekte valgte nettverksorganiserte samarbeid (Aars et. al., 2004). Dette påpekes også av Jacobsen (2014) i forbindelse med overflytting av myndighet ut til interkommunale samarbeid, hvor interessante politiske saker forsvinner fra dagsordenen og ut fra de tradisjonelle styrende organene og over til nettverk og andre arenaer. Utfordringen med å delegere sentrale politiske oppgaver ut til nettverkssamarbeid kan ses ut i fra flere momenter. Aars et. al. (2004) påpeker blant annet at autoritetsrelasjoner forandres, innflytelsesstrukturen i kommunen som organisasjon blir forandret, og den tradisjonelle folkevalgte makten står i fare for å bli svekket.

Oppsummert ser vi at nettverksorganiseringen er et komplekst fenomen hvor en må være oppmerksom på mange elementer for å ivareta både borgere, lokalpolitikere og organet sine interesser på best mulig måte. Det som vil være interessant å se på er i hvor stor grad det er mulig å måle autonomi hos et politisk nettverk, og hvilken påvirkning dette har på demokratiet. Jo høyere graden av autonomi og fristilling er hos et interkommunalt samarbeid, jo høyere vil sannsynligheten være for at det vil ha demokratiske effekter og påvirkning på lokaldemokratiet.

3.4 Nettverk og demokrati

Nettverk er et av de «magiske begrepene» som har blitt fremhevet under fremveksten av governance-begrepet. Mange kjente forskere går så langt som å si at governance *er* nettverk i en viss utstrekning. Nettverk blir omtalt som en hybrid styringsform som verken er ren offentlig, ren sivil eller ren markedstilknyttet (Røiseland & Vabo, 2012). Nettverk er dermed en organisasjonsform med egenskaper som at det er felles verdier, det bygger på konsensus,

lojalitet og tillit, samt at det er gjensidig avhengighet og samarbeid i nettverket (Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010). Nettverk blir også definert av Jacobsen (2014, 26) som «*et sett relativt autonome og likestilte aktører, som inngår i et sett relasjoner med hverandre for å løse en eller flere oppgaver*». Nettverk kan anses som en organisert klynge av ressurssterke aktører, hvor organiseringen skjer gjennom og rundt magnetfelter innenfor blant annet politiske områder (Aars et. al., 2004). Når nettverk har en overgang fra kun å omhandle relasjoner, til et mer fokus på formalisering og stabilitet, vil det etter Pfeffer og Nowaks (1976, gjengitt i Jacobsen, 2014), være snakk om såkalte «joint ventures». Dette er mer formaliserte samarbeid hvor to eller flere organisasjoner har et samarbeid med flere eiere eller interessenter. Dette er typisk for interorganisatoriske og interkommunale samarbeid, hvor nettverket ikke lenger kun omhandler relasjoner, men i stor grad er strukturert i et mer formalisert samarbeidsnettverk med flere aktører.

Nettverk kan deles inn i ulike dimensjoner, basert på de forskjellige egenskapene ved samarbeidet. Klijn (2008) delte inn i tre typer nettverk i sin diskusjon rundt governance-fenomenet. De følgende er *policy networks*, *service delivery and implementation* og *governing networks*. Oversatt til norsk kontekst, omtales disse oftest som politikknettverk, produksjonsnettverk og styringsnettverk, hvor ulike nettverk blir kategorisert under disse basert på dets egenskaper. Politiske nettverk blir beskrevet av Klijn (2008) som samarbeid hvor fokuset ligger på aktørene som deltar i beslutningsprosessene, og de som har makt og tilgang innenfor beslutningene som fattes. Dette er typiske nettverk som utformer politikk, hvor aktørene arbeider sammen for å påvirke den politiske saksgangen. Produksjonsnettverk er en organisasjonsform hvor flere aktører går sammen for å kunne effektivisere og optimalisere produksjons- og tjenesteyting. Dette er en typisk form for interkommunalt samarbeid hvor kommuner går sammen om en tjeneste. Styringsnettverk viser til kompleksiteten rundt beslutningstaking for politisk oppnåelse (Klijn, 2008). Her koordineres beslutninger mellom ulike politiske eller styrende organer. I lys av oppgavens innhold vil det her være en kombinasjon av politikknettverk og styringsnettverk som vil være mest relevant i forhold til Areal- og transportplansamarbeidet i Kristiansandsregionen.

Nettverk sett i lys av det tradisjonelle lokaldemokratiet kan trekkes opp mot diskusjonene rundt hvorvidt det er et positivt eller negativt fenomen som vokser frem. Når nettverkssamarbeid vokser frem i lokaldemokratiet, vil en kunne spørre seg om dette er et supplement til de tradisjonelle maktorganene, eller om det kan anses som en trussel mot den

tradisjonelle styringen. Aars et. al. (2004) mener nettverk overtar oppgaver og makt som tradisjonelt har vært samlet i kommunestyresalen, noe som fører til at de folkevalgte mister noe av grepet om utformingen av politikken. Nettverkssamarbeid vil likevel i kommunesektoren kunne være en løsning på mange grenseoverskridende problemer. Jo høyere grad av funksjonell integrasjon det er i en region, jo større er den gjensidige avhengigheten mellom de respektive kommunene (Jacobsen, 2014). Demokratiet må da kunne strekke seg til samarbeid på tvers av politiske områder, slik at det i det store regionale bildet vil kunne føre til en forbedring av den enkelte kommunes håndtering av et politisk område. Slike samarbeid på tvers av kommunegrenser er ofte et resultat av det å løse «wicked problems», som er typiske problemer som omfavner offentlig sektor (Rittel & Webber, 1973). På norsk er dette uttrykket oversatt til «onde problemer», og omhandler problemer som det ikke finnes klare og tydelige løsninger på. Det vil ofte være umulig å si når et mål er nådd, og en kan sjelden være sikker på at den valgte løsningen vil virke etter sin hensikt. Wicked problems vil kunne skape nye problemer igjen, eller avdekke andre utfordringer (Jacobsen, 2014). Nettverk for å løse regionale og grenseoverskridende problemer er en svært vanlig form for interkommunalt samarbeid. Hvorvidt slike nettverk har en positiv eller negativ effekt på lokaldemokratiet vil derimot avhenge av flere elementer. Det er blitt vanlig å se på i hvor stor grad slike nettverk eventuelt uthuler og tapper ut sentrale oppgaver slik Rhodes (1996) beskriver. På den andre siden vil regionale samarbeid kunne bidra til positive demokratiske effekter, og det er da interessant å se på hvordan slike nettverkssamarbeid kan «fylle inn» i stedet for å utelukkende uthule de tradisjonelle demokratiske organene.

3.4.1 Uthuling av lokaldemokratiet

Som nevnt tidligere i kapitlet, vil det kunne være både negative og positive effekter av nettverksorganisering. Nettverkssamarbeid for å løse kommunale og politiske oppgaver vil være en faktor som vil kunne bidra til økt fragmentering av lokaldemokratiet. Aars et. al. (2004) påpeker også denne problematikken, og mener i den forbindelse at nettverkskonstruksjonene vil kunne trekke sentrale politiske prosesser ut av de tradisjonelle og folkevalgte organene. Dette er én mulig konsekvens av nettverksorganisering i lokaldemokratiet, og en kan se dette i sammenheng med den velkjente «uthulingen» av demokratiet. Rhodes (1996) plasserte «hollowing out» mer i fokus som en sentral del av governance-fenomenet. Her viser Rhodes til uthuling av det offentlige som en endring referert til som blant annet tap av funksjoner hos sentrale og lokale myndigheter, ut til alternative og

utradisjonelle demokratiske organisasjonsformer. Uthuling fører dermed til at offentlig sektor blir mindre i størrelse og mer fragmentert på sine oppgaver, som igjen vil føre til tre fortløpende problemer i følge Rhodes (1996): fragmentering, styring og ansvarlighet. Uthuling av lokaldemokratiet mente Rhodes (1996) videre oppstod når man delegerte myndighet ut til nettverkslignende institusjoner, som var et resultat av indre og ytre fristilling. Ytre fristilling innebærer en overføring av myndighet ut av organisasjonen, eller ved delegering av oppgaver til andre forvaltningsnivå. Indre fristilling innebærer på andre siden oppretting av forholdsvis autonome enheter innad i en organisasjon (Jacobsen, 2014). I forhold til interkommunale nettverk vil disse kunne kategoriseres både innenfor indre og ytre fristilling ved lokaldemokratiet. Her kan myndighet overføres til et relativt autonomt organ, som likevel ligger under den tradisjonelle kommunen som organisasjon. Konsekvensene av delegering ut til slike autonome nettverk må likevel tydeliggjøres, da demokratiet raskt kan bli utsatt for en uthuling og tapping av både myndighet og debatter. De tradisjonelle organene må anvende styringsmidler som gjør at kontrollen over delegert myndighet ivaretas.

Uthuling av lokale myndigheter vil oppsummert innebære at sentrale oppgaver blir løftet ut av de tradisjonelle organene og inn i nettverkene. De politiske diskusjonene og avgjørelsene vil kunne være utsatt for en uttapping hos de demokratiske organene, og i større grad kunne bli lagt over til de mindre tradisjonelle nettverkene. Rhodes (1996) mente at slik uttapping ville føre til en mer fragmentert offentlig sektor, og behovet for styring fra de opprinnelige organene vil være avgjørende for et velfungerende demokrati.

3.4.2 Innfylling ved lokaldemokratiet

Uthuling av demokratiet som Rhodes (1996) påpeker, sikter mot overføring av myndighet som en negativ bølge som utvikler seg. Jacobsen (2010, gjengitt i Jacobsen, 2014) viser derimot til innfyllingsperspektivet, også omtalt som «filling in». Dette perspektivet påpeker den andre siden av uthuling, og omtaler interkommunale samarbeid som ekstraarenaer for de folkevalgte. Dette innebærer arenaer hvor politikere kan gå sammen for å løse oppgaver som vil være utfordrende å løse alene. Uthuling av lokaldemokratiet kan som påpekt gjennomgående, omhandle både at det flyttes ut ansvar og beslutninger ut av organet, og styringsmulighetene kan bli redusert. Uthuling av politisk myndighet ut fra de tradisjonelle demokratiske organene og ut til forholdsvis autonome og fristilte organer vil også kunne gi positive effekter, hvor demokratiet kan bli mer fragmentert, men likevel bli mer profesjonelt

og forvalte større og flere ressurser som de ikke ville kunne klart alene.

Innfallingsperspektivet kan som nevnt ovenfor anses som et slags motstykke til uthulingsteorien til Rhodes (1996), og innebærer hvorvidt nettverk kan bidra til å fylle inn hos de tradisjonelle organene i stedet for bare å tappe ut. På den andre siden vil ikke innfalling være gjensidig utelukkende med uthulingsperspektivet. Innfallingsperspektivet fremstilles av Jacobsen (2014) som et perspektiv på interkommunale samarbeid som arenaer hvor de diskuterer og håndterer saker som den enkelte kommune ikke er i stand til å løse alene innenfor sine egne rammer. Innfallingsperspektivet vil også innebære samarbeid som har mulighet for å skape saker som ikke nødvendigvis ville vært mulig dersom et samarbeid ikke forelå. Innfallingsperspektivet er ikke nødvendigvis gjensidig utelukkende fra uthulingsperspektivet til Rhodes (1996), men det kan forekomme situasjoner hvor et nettverk både kan tappe ut en del sentrale oppgaver, men likevel fylle inn elementer ved et annet nivå. Innfalling skjer dermed ved ulike demokratiske nivåer, og en kan si at det utvider demokratiet i en viss grad. «Filling in»-fenomenet sett i lys av uthuling består av en del nivåforskjeller på graden av innfalling. Dette innebærer at et nettverkssamarbeid eksempelvis kan fylle inn sentral beslutningsmyndighet på regionale saker i en kommune, men at det skjer som en konsekvens av at kommunestyret uthules for en del beslutningsmyndighet. Dette kan ses i sammenheng med Østerud (1996) sin omtale av trade-off-mekanismer, hvor høye verdier på ett område kan føre til tilsvarende lave verdier på et annet. Slik «trade-off» for å oppnå optimale løsninger i lokaldemokratiet vil i større grad kunne gi effektive løsninger, men demokratiet må utsettes for noe tap av myndighet for å oppnå mer innflytelse og myndighet på andre nivåer. De tradisjonelle organene vil her også være mer utsatt for dilemmaer knyttet til makt og størrelse. Østerud (1996) påpekte spesielt størrelsesdilemmaet, et typisk problem ved maktfordeling vedrørende desentralisering. Han mente at nærheten til beslutningene øker, men kontrollen over de betydningsfulle faktorene minsker. Oppsummert kan en si at uthuling og innfalling ikke erstatter den ene eller andre, men kan anses som to mulige tilnærminger hvor man kan se resultater av både innfalling og uthuling på ulike demokratiske nivåer.

4. Metode og forskningsdesign

En god metodisk fremgangsmåte vil være en avgjørende faktor for god forskning. Hvilke valg som fattes underveis vedrørende både datainnsamling, behandling og analyse vil være avgjørende på forskningens utfall. Metodisk fremgangsmåte er dermed veldig viktig i en undersøkelse, og omhandler prosessen ved å innsamle, analysere og tolke data som også omtales som essensen i empirisk forskning (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2011). I dette kapittelet vil jeg redegjøre for hvilken metodisk tilnærming som er anvendt i min studie. Jeg vil videre fremlegge egenskaper ved innsamling av mine data, herunder mitt utvalg av informanter og hvordan jeg har gjennomført undersøkelsen og behandlet mine data. Videre vil jeg redegjøre for forskningens reliabilitet og validitet, og etiske hensyn som må tas til følge for undersøkelsen min.

4.1 Valg av case og forskningsdesign

Min studie omhandler et ganske utbredt fenomen, men likevel relativt forskjellig fra mange. Det er som tidligere omtalt i oppgaven mange ulike politiske nettverk, men Areal- og transportplansamarbeidet i Kristiansandsregionen skiller seg ut på flere områder. Kristiansandsregionen er en av de større bo- og arbeidsregionene i Norge, og det var dermed interessant for meg å forske på ATP-utvalget i Kristiansandsregionen som ett enkelt fenomen. Jeg har dermed valgt en singel-case-studie, noe som innebærer at jeg har avgrenset min oppmerksomhet til kun ATP-utvalget i Kristiansandsregionen, og intensjonen har vært å samle inn så mye dekkende informasjon og data om mitt avgrensede studieobjekt som mulig. ATP-utvalget er et forholdsvis lite interkommunalt organ sett i det nasjonale bildet, og min problemstilling innebærer nyanserte og skjønnsmessige svar uten noen klar fasit. Det ble på bakgrunn av dette naturlig for meg å velge kvalitativ tilnærming da jeg skulle avgjøre hvordan jeg kunne besvare problemstillingen på en best mulig måte.

Min problemstilling har til hensikt å svare på hvordan et politisk nettverk som ATP-utvalget kan påvirke lokaldemokratiet i medlemskommunene. Essensen var her å kunne stille dette spørsmålet uten å legge føringer på om det faktisk har noen effekt eller ei, og ikke minst å påse at en ikke kun fokuserte på eventuelle negative effekter. Betegnelsen «om» ble raskt i sentrum, *om* slike nettverk faktisk påvirker, og dermed kunne jeg videre stille meg spørsmålet om *hvordan* det eventuelt har påvirkning på de respektive kommunestyrene og fylkesting. Det

var videre viktig for meg som forsker å gå inn med en objektiv tilnærming, uten subjektive og personlige oppfatninger *om* det påvirker og hvorvidt effekten eventuelt vektet i negativ eller positiv retning.

Aars og Fimreite sin tidligere forskning på ATP-utvalget har vært et viktig moment i min studie. En utfordring var her å holde deres forskning kun som et kunnskapsgrunnlag og bakgrunnsteppe, uten at deres funn og konklusjoner skulle påvirke mitt utgangspunkt da jeg påbegynte min datainnsamling. Aars og Fimreite sin tidligere forskning vil gi meg størst effekter i start- og slutfasen av prosessen. I startfasen motiverte de meg for videre forskning på ATP-utvalget som case med tanke på deres funn og fremstilling av det interkommunale samarbeidet. Mot slutfasen av min forskning vil deres forskning være essensiell å se opp mot mine funn, slik at en kan sammenlikne resultater og se vurdering av ATP-utvalgets utvikling 10 år senere.

4.2 Innsamling av data

En kvalitativ tilnærming ble naturlig da jeg skulle velge forskningsdesign. Kvantitativ undersøkelse blant lokalpolitikere i alle medlemskommunene ville kunne gi interessante data, men med slike «harde data» vil det ligge utfordringer knyttet til dybde- og breddevar slik lengre intervjuer vil kunne gi. Som nevnt innledningsvis i kapittelet byr min problemstilling på relativt skjønnsmessige og nyanserte svar, basert på resonering og personavhengige svar. Jeg anså det dermed mest hensiktsmessig fra mitt ståsted å anvende semistrukturerte intervjuer med sentrale personer både innenfor og utenfor ATP-utvalget, slik at jeg kunne få så mye bredde og dybde som mulig ut av informanter med riktig kompetanse for min undersøkelse.

Jeg har foretatt 13 intervjuer med ulike informanter, hvor alle intervjuene hadde en varighet på omtrentlig 45-60 minutter. Jeg ønsket denne lengden på intervjuer slik at jeg fikk mest mulig dybde, men også bredde i svarene jeg fikk. Det var videre ønskelig ikke å være helt bundet av intervjuguiden, men kunne variere ut i fra respondentenes svar. Intervjuene ble gjennomført med utgangspunkt i en intervjuguide som er inndelt gjennom dimensjonene i modell 3 om autonomi i kapittel 3.2.1. Denne modellen har vært et utgangspunkt og rammeverk gjennom alle intervjurundene, og vil anvendes ved både fremstilling av resultater og analysen senere i oppgaven. Alle intervjuene er gjennomført på intervjuobjektets

arbeidsplass, hvor taleopptak er anvendt slik at jeg fikk mest mulig informasjon igjen etter intervjuene. Gjennom min forskningsprosess har jeg også vært observatør på to møter i ATP-utvalget, samt deltatt på et møte med en delegasjon fra Østfold som ønsket å lære mer om ATP-utvalget i Kristiansandsregionen.

4.2.1 Utvalget – Valg av informanter og respondenter

I oppstarten var det utfordrende å finne det optimale utvalget for å kunne få best mulig svar på min problemstilling. Tidlig i prosessen anså jeg det relevant å gjennomføre intervjuer med informanter på ulike nivåer, samt perspektiver fra personer som både var på innsiden av ATP-samarbeidet og på utsiden fra en lokalpolitikers ståsted. Jeg valgte dermed å dele intervjuprosessen inn i tre ulike deler for å få optimalt ut av informantene: en informativ fase, en sentral-politisk fase samt en lokalpolitisk fase. Videre i oppgaven vil jeg anvende begrepet informanter når jeg omtaler intervjuobjekter fra den informative intervjurunden, og begrepet respondenter ved fremstilling av den sentral-politiske og lokalpolitiske fasen.

Den *informative* intervjurunden var hensiktsmessig av flere årsaker. I oppstartsfasen anvendte jeg mye tid på å innhente så mye kunnskap om ATP-utvalget som mulig gjennom foreliggende dokumenter og nettbasert informasjon. Her ble det oppdaget at det fortsatt var en del områder og spørsmål jeg ønsket svar på. Jeg valgte dermed først å foreta meg en informativ intervjurunde, hvor jeg gjennomførte fire samtaler med sentrale personer knyttet opp til ATP-utvalget. Av de fire informantene arbeidet flere i ATP-sekretariatet, og én av informantene var tidligere leder av Knutepunkt Sørlandet som i sin periode fulgte ATP-utvalget tett. De fire informantene i den informative intervjurunden avdekket mange områder jeg ønsket svar på, og jeg hadde etter denne fasen et mye tyngre informativt grunnlag og utgangspunkt for å kunne gjennomføre videre intervjuer.

Neste del av intervjuprosessen anså jeg det hensiktsmessig å foreta intervjuer med *sentrale politikere* i ATP-utvalget. Med tanke på at utvalget består av et samarbeid mellom syv kommuner og to fylkeskommuner, ville det blitt relativt omfattende og lite sammenlignbart om jeg kun skulle intervjuet lokalpolitikere i alle medlemskommunene. Jeg tok derfor et valg om å ta utgangspunkt i to kommuner, herunder Vennesla kommune og Songdalen kommune. Bakgrunnen for valg av nettopp de to kommunene er at de begge i stor grad er knyttet opp mot Kristiansand kommune som én felles bo- og arbeidsregion, og de funksjonelle

kommunegrensene er svake. Halvparten av Songdalen kommunes innbyggere er såkalte «pendlere», og jobber i en annen kommune. Vennesla kommune har også stor grad av innbyggere som jobber og anvender tilbud i Kristiansand kommune. Vennesla kommune er i tillegg den største kommunen i samarbeidet etter Kristiansand, og ordføreren sitter som nestleder i ATP-utvalget. I denne delen av prosessen hvor målgruppen min var sentrale politikere innad i ATP-utvalget, foretok jeg meg fire intervjuer hvor to av respondentene var ordførere og representanter for henholdsvis Songdalen og Vennesla kommune. De andre to respondentene jeg valgte å intervjuer var nåværende leder av ATP-utvalget, samt tidligere leder av utvalget. Bakgrunnen for valg av respondentene var i den hensikt å intervjuer politisk elite fra innsiden av samarbeidet. Her fikk jeg mye dybdesvar samt ulike perspektiver innenfor en gitt ramme. Lederen av ATP-utvalget skal alltid ligge hos fylkesordfører, og jeg ville da få respondenter med svært mye kunnskap om utvalget, samt at de kan være litt mer nøytrale enn om jeg skulle supplert med en respondent fra en tredje kommune. Alle fire politikerne var dyktige og hadde mye kunnskap og synspunkter om ATP-utvalgets eksistens og organisering, og det å få data til min undersøkelse gjennom slike respondenter var veldig nyttig for min forskning.

Den siste fasen i intervjuprosessen var å innhente data fra *lokalpolitikere*, herunder kommunestyrerepresentanter i de to utvalgte medlemskommunene Vennesla og Songdalen. I denne fasen ble det foretatt fem intervjuer, henholdsvis to kommunestyrerepresentanter fra Songdalen kommune og to fra Vennesla kommune. Hensikten med intervjuene var å kunne få synspunkter på ATP-utvalget fra et utenforstående perspektiv. Jeg ønsket å undersøke hvorvidt ATP-utvalget har bidratt til en uthuling eller et supplement av myndighet og beslutninger i medlemskommunenes kommunestyre. Det var dermed essensielt for min undersøkelse å ha respondenter som eventuelt har opplevd et supplement eller uthuling i sine politiske verv og oppgaver. Alle fire respondentene var sentrale personer i sine kommunestyre, og de hadde alle god kjennskap til ATP-utvalgets eksistens. Respondentene ble valgt ut på bakgrunn av veiledning fra ordførerne. Begge ordførere listet opp 3-4 lokalpolitikere de mente hadde en del kunnskap om ATP-utvalget uten at de direkte er involvert i utvalget på noen måte. I tillegg til de overnevnte respondentene, foretok jeg også et intervju med varaordfører i Kristiansand kommune. Dette var for å få utenforstående synspunkter fra en sentral lokalpolitiker i den desidert største kommunen i samarbeidet.

4.2.2 Transkribering og tolking av informasjon

Analysere og transkribere kvalitative data er en omfattende prosess hvor en må være observant og skånsom gjennom hele prosessen. I min studie ble intervjuene gjort i tre prosesser, slik at jeg fikk mulighet til å fordele den omfattende transkriberingsprosessen over tre perioder og dermed holde meg à jour i forbindelse med videre intervjuer. Som beskrevet tidligere i kapittelet ble det anvendt taleopptak under intervjuene, og prosessen ble da følgelig å omgjøre tale over til tekstform. Gibbs (2007) beskriver noen faremomenter når en skal transkribere intervjuer fra taleform og over til tekstformat, og det mest sentrale momentet en må være observant på er dekontekstualisering. Ved fremstilling av empiriske funn vil det være essensielt å få med så mye av budskapet til respondenten som mulig. En må være påpasselig med å ikke dra sitater ut av sin kontekst, samt få med så mye som mulig av det samtalen handlet om. Ved transkribering av data er det ikke problematikk rundt nøyaktighet, men heller om det representerer en god og forsiktig måte for å fange viktige aspekter ved intervjuet (Gibbs, 2007).

Transkriberingen av mine intervjuer ble en god, men omfattende prosess. Etter transkriberingen fra tale- til tekstformat var det viktig å kunne kategorisere datamaterialet i en inndeling som ville forenkle prosessen videre for behandling av mine funn. Som nevnt gjennomgående er dimensjonene i modell 3 om autonomi i kapittel 3.2.1 anvendt som et rammeverk i min forskning, og kategorisering av dataene mine ble herved kodet etter de respektive dimensjonene; *struktur, styring og ledelse, formell struktur og juridisk forankring, politikk, økonomisk finansiering, rapportering og tilsyn, dagsordensetting og setting av sakspremisser*. Jeg utarbeidet dermed en metode hvor jeg kategoriserte mine funn etter disse elementene, og med tanke på at intervjuguiden var inndelt i samme kategorier, ble denne prosessen gjennomført på en ryddig og effektiv måte ved hjelp av tabell 2 som fremvist nedenfor.

	Struktur	Styring og ledelse	Formell struktur og juridisk forankring	Politikk	Økonomisk finansiering	Rapportering og tilsyn	Setting av dagsorden	Setting av sakspremisser
Informative intervjuer								
Sentrale politiske								
Lokale politikere								

Tabell 2: Rammeverk for kategorisering av transkriberte data

Med tabellen som rammeverk ble prosessen hvor jeg skulle foreta en kategorisering av de transkriberte dataene veldig oversiktlig og behjelpelig til videre arbeid med det empiriske kapittelet.

4.3 Forskningens kvalitet – Validitet og reliabilitet

I en undersøkelse vil god metodisk anvendelse avgjøre kvaliteten i ens forskning. For å kunne gjennomføre en best mulig studie av et fenomen vil det være essensielt å vurdere undersøkelsens validitet og reliabilitet. Spørsmålet som da må stilles er om mine empiriske data er mest mulig relevante for min problemstilling, og om mine funn er korrekte i forhold til fenomenet jeg har undersøkt. Disse spørsmålene vil referere til undersøkelsens validitet. Reliabiliteten vil derimot omhandle hvorvidt mine data og empiriske funn er pålitelige. Dette innebærer om min studie kan etterprøves og gjennomføres av andre forskere, og det likevel vil oppnås samme resultater som min undersøkelse.

For å kunne se på forskningens validitet vil dette avhenge av hva det er som er målt, og om dette er like egenskaper som det problemstillingen gjelder (Hellevik, 2011). Intervjuene er alle gjennomført i samme tidsperiode hvor alle spørsmål var forankret i én felles intervjuguide som ble anvendt. Intervjuprosessen ble som beskrevet tidligere i kapittelet er inndelt i tre ulike prosesser: én faglig og informativ intervjurunde, en sentral-politisk del bestående av respondenter i ATP-utvalget, samt én lokalpolitisk intervjurunde ute i kommunene. Det at jeg innsamlet dataene mine gjennom ulike prosesser og i overnevnte rekkefølge, anser jeg som en positiv egenskap ved min undersøkelse. Hver av prosessene dannet et bredere utgangspunkt

for meg da jeg skulle påbegynne påfølgende intervjujurunde. Det å ha en spredning av respondenter vil også kunne gi mine empiriske funn nyanserte svar, som igjen kan styrke min validitet. Likevel er det viktig å belyse faren for at jeg kunne fått andre svar dersom jeg hadde intervjuet andre informanter og respondenter. Tilfeldigheter kan råde over respondentenes likheter i svar, og som forsker må jeg åpne opp muligheten for at jeg kunne fått andre synspunkter dersom jeg hadde valgt ut andre informanter.

Et sentralt spørsmål vedrørende validitet innebærer hvor godt og relevant dataene representerer fenomenet (Johannessen et.al., 2011), i dette tilfellet hvor godt dataene fra mine intervjuer representerer ATP-utvalget og hvordan det faktisk er. Respondentenes validitet må likevel tas hensyn til, og det beskriver Gibbs (2007) ved at respondenten, til tross for uttalelser, kan endre sin mening eller generelt være uenig i forskerens fortolkning av det som er sagt på intervjuet. For å styrke respondentens validitet på best mulig måte har jeg dermed anvendt sitater gjennomgående i presentasjonen av mine funn. Jeg har i tillegg til bruk av sitater vært varsom med hvilke sitater jeg har anvendt, og kun tatt for meg de sitater hvor det er tydelig og klart hva respondenten har ment og sagt. Min gjennomgående bruk av sitater i fremstillingen mener jeg dermed vil styrke mine data, da det er mindre rom for subjektiv tolkning.

Det neste spørsmålet en må stille seg er i hvor stor grad mine funn er til å stole på, altså hvor pålitelige eller reliable mine data er. I min undersøkelse er det kun jeg som har vært involvert i datainnsamlingen, samt at jeg både har transkribert og kodet mine data alene. Når man forsker alene vil det være utfordrende å bevise min pålitelighet gjennom andre forskere og på et annet tidspunkt. Gibbs (2007) beskriver likevel noen punkter en kan gjennomføre for å styrke sin egen forskning. Det vises til blant annet dobbelsjekking av sin transkribering og tydelig definering av kodene som brukes. Gjennomgående i min databehandling er materialet gjennomgått flere ganger, og transkriberingsprosessen er gjort nøye og blitt kvalitetssikret. Av kodene som er anvendt vil ikke disse miste mening eller definisjon slik som Gibbs (2007) beskriver som en felle å gå i, da disse kodene er brukt som et rammeverk for hele forskningen og oppgaven. Et annet moment som kan styrke reliabiliteten er at det fenomenet jeg studerer, foregår nå, slik at det ikke vil bli «hull» i respondentenes svar grunnet hukommelse. ATP-utvalget har avholdt flere møter mens min forskning har pågått, og vil dermed styrke respondentenes oppfattelse av fenomenet.

5. Empiri

I dette kapittelet vil jeg fremstille data jeg har innhentet gjennom mine intervjuer. Kapittelet er bygd opp etter tabellen fremstilt i kapittel 3.2.1 om graden av autonomi etter egenskaper ved nettverkssamarbeidet. Denne strukturen følges gjennomgående i kapittelet, samt anvendt som en systematisk inndeling av intervjuguiden som var et bakgrunnstappe ved innhenting av dataene. For å få en bredest mulig fremstilling av empirien, vil det bli benyttet sitater gjennomgående i kapittelet.

5.1 Struktur

Strukturelle egenskaper er en viktig faktor for et optimalt fungerende interkommunalt samarbeid. ATP-utvalget har en struktur som ikke beskrives som et typisk interkommunalt samarbeid, både med tanke på en statlig aktør er involvert, skjevfordeling av representasjonen samt en oppdeling av sekretariatet.

Statens vegvesen er som tidligere nevnt representert med én person kun med tale- og forslagsrett, hvor Agder Kollektivtrafikk (AKT), Transportøkonomisk institutt (TØI) og andre aktører også deltar på en del møter. Dette er et resultat av at ATP-utvalget er et kunnskapsbasert samarbeid med mye fagpersonell inne, slik at politikernes beslutninger er basert på gjennomtenkte strategier. Demokratisk sett er dette et sentralt element for å drive et vellykket samarbeid på tvers av kommuner, og spesielt innenfor et komplekst politisk felt som samferdsel. Gjennom intervjuer og informative samtaler kommer det tydelig frem at fagrådet under ATP-samarbeidet ikke fungerer som det skal og slik det beskrives i rapporter og Samarbeidsavtalen. Det fremkommer tydelig av de informative samtalene og intervjuene at fagrådet ikke har fungert slik som ønsket, og at sekretariatet ikke har hatt kapasitet til å følge opp fagrådet. Dette beskrives som uheldig, da fagrådets intensjon er veldig god, men at det ikke har vært nok ressurser eller motivasjon til å holde fagrådet oppe.

Oppdeling av sekretariatsfunksjonen til ATP-utvalget, mellom henholdsvis Kristiansand kommune og Vest-Agder fylkeskommune, har veldig delte meninger blant respondentene. Flertallet av respondentene beskriver at delingen fungerer bedre i dag enn det gjorde i startfasen av todelingen, men at det i overgangen til permanent samarbeid var mye «kniving» mellom de to aktørene. En respondent har følgende oppfatning:

«Sekretariatet fungerte bedre med bare Kristiansand. Vest-Agder må også prøve å forholde seg til hele fylkeskommunen, ikke bare regionen. Det var mye bedre når hele kraften lå samlet på ett sted».

Flere respondenter og informanter beskriver denne oppdelingen som et resultat av en maktkamp mellom Kristiansand kommune og Vest-Agder fylkeskommune da en ny struktur skulle diskuteres i 2009. En annen respondent beskriver at fylkeskommunen mente at Kristiansand kommune satt med for mye makt i forhold til deres funksjon, og ønsket på bakgrunn av dette å to-dele sekretariatet. Videre beskriver en annen respondent at *«sekretariatet burde alene sittet på fylkeshuset»*, med begrunnelse i Kristiansand sin dominans i samarbeidet, både i forhold til overrepresentasjon og hvor de er lokalisert. For å kunne bevare en mer likestilt fordeling er det flere respondenter som uttrykker den negative effekten med at en medlemskommune innehar sekretariatsfunksjonen. På den andre siden er det flere respondenter som mener at kontakten mellom de enkelte medlemskommunene og sekretariatet var betydelig bedre da alt var samlet på ett sted. Kontakten mellom sekretariatet og de enkelte kommunene har dermed endret seg en del etter to-delingen. Det var mye mer nærkontakt med kommunene før sekretariatet ble delt med fylkeskommunen forklarer to sentrale informanter.

En essensiell del av ATP-utvalgets struktur omhandler skjevfordelingen av representanter mellom Kristiansand kommune, Vest-Agder fylkeskommune og de resterende medlemskommunene. Overrepresentasjonen hos fylkeskommunen og Kristiansand tilsvarer henholdsvis fem og seks representanter, mot de andre medlemskommunene med én representant i utvalget. Effekten av en slik skjevfordeling har blitt problematisert av mange respondenter, og flertallet av respondentene mener dette har bidratt til forvirring av rollen i utvalget. Dette beskrives som en utfordring, at representantene fra Kristiansand kommune og Vest-Agder fylkeskommune i stor grad driver partipolitikk i utvalget, mens de resterende representantene må forsøke å representere *alle* synspunkter fra sitt respektive kommunestyre. En respondent beskriver skjevfordelingen følgende:

«Det blir fort en maktkonsentrasjon blant de politiske, for alle vil jo påvirke. Ordførerne er veldig opptatt av å få frem sitt syn i utvalget, men det har ikke alltid vært like lett. Det gjenspeiler igjen vår mulighet for å påvirke.»

Flere respondenter problematiserer nettopp det at de største aktørene kan drive partipolitikk, mens de resterende representantene fra de mindre medlemskommunene må forsøke å

gjenspeile hele sitt kommunestyre. Dette beskrives i over halvparten av mine intervjuer som en stor utfordring ved ATP-utvalget. En annen respondent omtaler også dette:

«Med et sånt utgangspunkt blir det ikke representativt representert i den forstand at du ikke klarer å speile flertallet eller sammensetningen av alle de ulike kommunestyrene i et sånt utvalg. Det er en stor svakhet.»

En annen respondent fra en av de mindre kommunene beskriver også dette ved å si at:

«Det er ingen sammenheng mellom ordførerens kommune og det han møter i det utvalget».

I flere av intervjuene fremgikk det at Kristiansand kommune, i mye større grad enn fylkeskommunen, har de største utfordringene rundt det å drive partipolitikk i utvalget og det å se det brede regionale bilde. Hovedbudskapet fra de aller fleste respondentene er at dersom ATP-utvalget skal fungere optimalt demokratisk, og unngå et demokratisk underskudd, så må representantene sitte i samarbeidet på like premisser. Flere av respondentene forklarer at en må representere den kommunen du kommer fra, og sitt kommunestyre sine meninger. Dersom en skal drive for mye partipolitikk, vil ikke det høre hjemme i ATP-utvalget og på dets demokratiske premisser.

«Det har vært og er en kjempeutfordring. For du kan ikke få et samarbeid til å fungere på de premissene(...)Det at noen driver partipolitikk, det skjønner jeg ikke noe av at de gjør(...)Her ser vi fort om det er et demokratisk underskudd og hvordan demokratiet forvaltes.»

Dette ytret en av respondentene i intervjuet da spørsmålet om ATP-utvalgets skjevfordeling og organisering kom opp. Det er tydelig en balansegang her mellom hvordan representantene fra både Kristiansand og de mindre medlemskommunene skal opptre i utvalget. I forbindelse med utfordringene rundt partipolitikk hos Kristiansand og fylkeskommunen var det flere respondenter som ytret at det er behov for en sterkere avklaring hos representantene om hvordan de faktisk skal opptre i utvalget, slik at det blir optimalt for alle partene i samarbeidet.

5.2 Styring og ledelse

ATP-utvalget er et avtalebasert samarbeid med utgangspunkt i Samarbeidsavtalen. Et avgjørende moment ved et interkommunalt samarbeid vil være i hvor stor grad utvalget er fristilt og autonomt fra sine egne eiere - og ikke minst, *hvem* eierne faktisk er. For å kunne demokratisk styre et interkommunalt samarbeid er det viktig å kartlegge ansvarligheten til samarbeidet. Lokalpolitikernes følelse av styring og ledelse av utvalget vil være essensielt for videre å klargjøre i hvor stor grad det påvirker lokaldemokratiet, og hvorvidt det er en vesentlig forskjell på styringen mellom store og små kommuner i samarbeidet.

Flertallet av mine respondenter mener ATP-utvalget som organ i stor grad er fristilt fra sine eiere. En informant forklarer også at det er veldig lite styring fra kommunene til utvalget, og at kontakten har blitt redusert drastisk. En sentral informant beskriver ATP-utvalgets posisjon følgende:

«Intet organ som kan overprøve ATP-utvalget, de er samferdselsorganet til Knutepunkt Sørlandet, men de arbeider parallelt med knutepunktet. ATP-utvalget er veldig frikoblet.»

I hvor stor grad samarbeidet er fristilt vil variere i forhold til størrelse på kommune. Respondentenes tyngde i argumentene rundt fristilling hadde stor variasjon i forhold til størrelse på kommunen, og spesielt med hensyn til skjevfordeling av representanter. En respondent fra en mindre kommune beskriver følgende:

«Jeg ser på ATP som temmelig fristilt. Jeg tror det lever litt sitt eget liv, og kall det gjerne autonomt(...)Men jeg har den oppfatningen at det bare er sånn, men igjen prater vi litt om underlegenhet i forhold til skjevfordelingen.»

I diskusjonen om hvorvidt ATP-utvalget er fristilt fra sine eiere, er det et viktig moment å se på hvem som faktisk står som eiere, og hvem som egentlig har styringsrett over ATP-utvalget. Da jeg belyste spørsmålet om hvorvidt det er Knutepunkt Sørlandet eller den enkelte kommune som står som formelle eierne av ATP-utvalget, fremkom det usikkerhet og blandede svar fra respondentene. Flere respondenter beskriver at det til syvende og sist er de enkelte kommunene som står ansvarlige, og at lokalpolitikere i de enkelte kommunene selv må utøve styring gjennom sin representant i utvalget. Momentet som kompliserer denne problemstillingen vedrørende eierskap omhandler det konseptet at Knutepunkt Sørlandet som formelle eiere, eies av de syv medlemskommunene som sitter representert i ATP-utvalget. Så

det at Knutepunkt Sørlandet står som formelle eiere og eventuelt ansvarlige for ATP-utvalget, vil igjen innebære at det endelig ender opp i den enkelte kommune. En respondent beskrev ansvarsgrunnlaget til ATP-utvalget følgende:

«Knutepunktet er ansvarlig. Nei, jeg er litt usikker faktisk, det burde jeg ikke være. Men det er jo kommunene som eier Knutepunkt Sørlandet(...)Så det er jo kommunen som eier ATP-utvalget, eller Knutepunktet, og ATP er jo opprettet under knutepunktet, så det må jo være kommunen som til syvende og sist står til ansvar.

Flere respondenter uttrykker lignende synspunkter med sitatet ovenfor, men det er likevel en del som mener at ATP-utvalget som et eget organ vil kunne stilles ansvarlig. En respondent uttrykker:

«Knutepunkt Sørlandet er jo de samme kommunene som sitter rundt om hver for seg. Men klart at ATP-utvalget må jo stilles ansvarlig for de valgene de gjør, og med endelig virkning.»

Ansvarligheten til ATP-utvalget ser vi ikke har et tydelig svar, men at det er en balansegang mellom å stille utvalget alene ansvarlig som et selvstendig organ, og på den andre siden stille den enkelte kommune ansvarlig for handlinger gjort gjennom representanten i ATP-utvalget.

Styring er som nevnt et viktig element ved interkommunale samarbeid. Dersom lokalpolitikere i medlemskommunene eventuelt har gitt fra seg en del myndighet ut til ATP-utvalget, vil det være essensielt at styringsretten til kommunestyrene i samarbeidet er god. Styringen fra kommunene og ut til ATP-utvalget skjer i størst grad gjennom indirekte kanaler, både gjennom oppnevning av representanter og gjennom påvirkning og dialog med respektive representant/ordfører. Styringen vil også kunne gjøres gjennom årsrapporter og referat, men det viktigste styringselementet lokalpolitikerne har mot ATP-utvalget, vil være godkjenning av budsjetttrammer.

5.3 Formell struktur og juridisk forankring

ATP-utvalget er et maktsentrum hvor store diskusjoner finner sted og vedtak fattes av sentrale elitepolitikere. Representantene skal på best mulig måte tale sitt kommunestyre sin sak, og fatte beslutninger på kommunens og fylkeskommunens vegne. I den sammenheng fant jeg det interessant å spørre hvorvidt det foreligger fullmakter fra de respektive kommunestyrene og fylkesting og ut til representantene i ATP-utvalget. Fullmakter har jeg skissert i kapittel 2 som

et mangelpunkt i offentlige dokumenter og rapporter. Da jeg skulle finne nærmere ut om eventuelle fullmakter, ble disse beskrevet av flere informanter og respondenter som et stort mangelpunkt. Da dette ble belyst hos en sentral respondent, var svaret følgende:

«ATP-utvalget har ingen fullmakter. Det finnes ikke fullmakter. Men skal det fattes en større avgjørelse, så skal det uansett tilbake til kommunestyret for endelig godkjenning.»

Da respondentene mine ble spurt om manglende fullmakter, svarte nesten *alle* at dette var et mangelpunkt. En annen respondent forklarer dette ved:

«Det er ikke noen fullmakter. Det er kommunestyrene som velger representantene som skal sitte i ATP-utvalget. Men det hadde vært fornuftig at det samtidig hadde utstyrt representantene med fullmakter for å stemme på vegne av kommunen.»

Til tross for manglende fullmakter, så er det flere respondenter som mener det ligger indirekte fullmakter gjennom blant annet Samarbeidsavtalen, de økonomiske midlene som bevilges fra den enkelte kommune og inn til ATP-utvalgets disposisjon, og ikke minst at fullmakt til å tale og beslutte på vegne av kommunestyret i seg selv ligger i ordførerrollen. En annen respondent belyser problematikken rundt manglende fullmakter med demokratisk underskudd og at slike elitesentrerte nettverk kan bidra til et stort spenn mellom folket og de folkevalgte.

«Det blir et voldsomt demokratisk underskudd når det er slike mangelpunkter. Demokratisk sett er det livsfarlig, spesielt om det skjer på for mange områder. Det gode norske folkedemokratiet vil gå under dersom vi bare skal samarbeide via denne formen.»

Mangel på fullmakter vinkles av en respondent som et større mangelpunkt hos de mindre kommunene som kun blir representert med én person, mot Kristiansand kommune og Vest-Agder fylkeskommune som representeres med flere medlemmer i utvalget. Disse representerer også det politiske spekteret fra sitt bystyre og fylkesting, slik at behovet for fullmakter i følge en lokalpolitiker er mindre her enn hos de med kun én representant. Det blir også belyst av en informant at mangelen på fullmakter kan tyde på at kommunene stoler på ATP-utvalget og er fornøyd med slik det fungerer i dag.

ATP-utvalgets formelle organisering er som påpekt tidligere lagt under Knutepunkt Sørlandet. Gjennom både mine informative intervjuer og innhenting av data fra respondenter, har det vist seg at dette kun er noe som står på papiret. ATP-utvalget er innfelt i vedtektene som fremstilt

i kapittel 2, men er på ingen måte underlagt Knutepunkt Sørlandet. En respondent som også har vært tett på KnpS i andre sammenhenger, beskriver denne uklarheten følgende:

«Jeg tror ikke det hadde betydd noe om knutepunktet ikke hadde eksistert for ATP-samarbeidet sin del. Men på en annen side, i knutepunktsamarbeidet gjennom årene, så har ideen om ATP-utvalget vært ganske sentral for å knytte det interkommunale samarbeidet sammen.»

Det som har vært interessant å undersøke i denne sammenhengen, er grunnlaget for beslutningen om å legge ATP-utvalget under KnpS-paraplyen da samarbeidet skulle omgjøres til et permanent prosjekt ved utgangen av 2009. Noen informanter mente dette var forankret i at de mindre kommunene følte seg tryggere under et samarbeid med knutepunkt-logoen på enn enda et interkommunalt og uavhengig samarbeid. En informant forklarte:

«De fleste politikerne i ATP-utvalget sitter også representert i andre organ og styrer i KnpS, og de anså det dermed både trygt og enkelt og plasseres under det allerede godt etablerte samarbeidet.»

I saksdokumenter ved utgangen av 2009 kom det også frem at rådmennene i de ulike samarbeidskommunene anså det også mest hensiktsmessig å videreføre samarbeidet under Knutepunkt Sørlandet, og at eksisterende oppgaver skulle videreføres (Saksdokumenter rådmannsutvalget 2009).). En informant mente logoen til Knutepunkt Sørlandet ga kommunene trygghet da ATP-samarbeidet skulle videreføres, enn at det skulle bli enda et samarbeid av mindre art som ikke fungerte. Dette ga også en trygghet blant de mindre kommunene, i faren for å bli overkjørt av de største kommunene i samarbeidet. Effektivisering var også et argument fra en respondent i begrunnelsen om sammenkoblingen med Knutepunkt Sørlandet:

«Knutepunkt-samarbeidet var en velkjent sak, og det var på bakgrunn av det ikke et unaturlig sted å forankre det. Alle disse ulike samarbeidsrelasjonene krever sin styringsstruktur og beslutningsopplegg, og jo mer en kan koble sammen, jo mer kan det hvertfall bidra til litt effektivisering.»

I forbindelse med Knutepunkt Sørlandet sine utvelgelser av representanter til ATP-utvalget, slik som nevnt i kapittel 2, så beskrives dette kun som en formalitet. En respondent uttaler følgende vedrørende dette:

«ATP-utvalget er ikke underlagt KnpS. Det at det står at de oppnevner representanter, det gjør de ikke, det er kun skriftlig.»

Hver enkelt kommune velger dermed ut sine egne representanter inn til ATP-utvalget, og Knutepunkt Sørlandet tar kun og godtar disse som en formalitet.

5.4 Politikk

ATP-utvalget er et tungt politisk organ og et maktsenter for elitepolitikere i regionen. Det å ha sentrale politikere samlet i ett organ vil kunne bidra både positivt og negativt. Det interessante for meg var å undersøke hvorvidt et slikt politisk nettverk har påvirket politikere i kommunestyrene og deres innflytelse på areal- og transportsaker. Politikk omhandler også hvilke saker ATP-utvalget faktisk behandler, og hvilke saker som skal ut til kommunestyre og fylkesting for endelig vedtak. I et interkommunalt samarbeid som ATP-utvalget hvor det arbeides etter prinsippet om konsensus mellom så mange aktører, var det et element som var spesielt interessant å studere i min undersøkelse. Jeg ønsket å se på i hvor stor grad saker som skal ut til de tradisjonelle organene for endelig godkjenning er forhåndsbestemte eller ei. De overnevnte punktene er alle sentrale elementer for å belyse balansen mellom ATP-utvalget og lokaldemokratiet.

Bestående av ordførere og andre sentrale politikere, utgjør ATP-utvalget tydelig et elitepolitisk møtested hvor mye makt og tunge politiske diskusjoner skjer rundt et eksternt bord i forhold til lokalpolitikkerne ute i kommunen. Flertallet av respondentene beskriver den tunge politiske samlingen som noe som har påvirket resultatene mye. En respondent beskriver følgende:

«Dette har faktisk vært hovedgrunnen til suksess. Det er dette som har vært ATP sitt fortrinn, at de tyngste politikerne hele tiden har vært tett på. De har både vært med i behandlingen i ATP og de har på bakgrunn av dette kommet tilbake til sine kommunestyrer og forsvart ting som har blitt vedtatt i ATP(...)Når det er snakk om store midler og tunge vedtak, så er det fort veldig viktig for de øverste politikerne.»

Flere informanter vinkler også den tunge politiske samlingen som nødvendig når det skal diskuteres store regionale spørsmål. En respondent forklarer dette med:

«Det er et viktig organ i den henseende at forhistorien var at vi skulle løse areal- og transportutfordringer for hele regionen(...)Da var det utrolig viktig å kunne ha en plass der du kan sitte sammen rundt samme bord.»

I et organ som ATP-utvalget med ansvar for sentrale regionale oppgaver innenfor samferdselspolitikk, vil det være viktig at det styres av sentrale politikere med tanke på fagfeltets karakter. En respondent beskriver følgende:

«Det er klart det er tungt. Det handler om veldig sentrale oppgaver(...)Og det er derfor vi har lagt vekt på at det skal være representasjon på et høyt nivå, altså folk som kan forplikte kommunen og fylkeskommunen i det arbeidet som en besitter.»

Det å samle sentrale politikere inn i en slik diskusjon- og beslutningsarena ser ut til å ha vært lønnsomt for ATP-utvalget, og ser ut til å være nødvendig for å ha best mulig representasjon på et politisk høyt område som ATP-utvalget diskuterer og behandler.

5.4.1 Lokalpolitikeres innflytelse før og etter ATP-utvalget

I min undersøkelse om hvorvidt lokaldemokratiene er blitt påvirket av ATP-utvalget og dets eksistens, var det essensielt å undersøke i mine intervjuer hvorvidt ATP-utvalget har påvirket areal- og transportsaker ute i de enkelte kommunestyrene. Det var videre interessant å se på hvorvidt lokalpolitikeres innflytelse på enkeltsaker innen areal- og transport er redusert i forhold til før ATP-utvalget ble opprettet, og hvilke konsekvenser dette eventuelt har hatt. Respondentene var ganske separerte og delte i sine meninger da dette kom opp i intervjuene, og det var flere som belyste både negative og positive meninger. Et hovedtrekk i tilbakemeldingene i forbindelse med hvorvidt ATP-utvalget har påvirket areal- og transportsaker ute i kommunestyrene, var at til tross for at de har mistet litt innflytelse på noen saker, så er det likevel regionale diskusjoner de mindre kommunene aldri hadde blitt inkludert i uten å ha vært medlem i ATP-utvalget. Flertallet av respondentene peker også på belønningsmidlene, de 570 millionene² regionen aldri ville mottatt i samme grad dersom ATP-utvalget ikke hadde eksistert. Fra en regional synsvinkel blir det beskrevet følgende av en sentral respondent:

«Det har nok påvirket oss alle, og ikke minst påvirket kommunene til å kunne tenke i en større bredde. Altså ikke bare innenfor egne grenser, men regionen som helhet(...)ATP har jo løftet opp på den måten med at det binder kommunene mer sammen med hverandre og får de til å tenke i en større enhet.»

² 285 millioner i to perioder (2009-2012 og 2013-2016)

Problemstillingen om hvorvidt lokalpolitikere har mindre innflytelse på enkeltsaker innenfor areal- og transportpolitikk nå enn før ATP-utvalget ble dannet, så var det mange sterke men også ulike meninger fra respondentene. På spørsmålet om innflytelsen er redusert beskriver en respondent:

«Ja, absolutt. Det er en avstand til dette utvalget. Vi har én representant i utvalget. Den avstanden gjør at hvis alle lokalpolitikere i en kommune skal føle at de har en reell påvirkningsmulighet til hva som skjer der, det går ikke, den følelsen blir helt fraværende.»

Flere av respondentene, både elitepolitikere og lokalpolitikere, uttrykker tydelig at politikere ute i kommunene har mistet en del innflytelse på areal- og transportsaker i forhold til før ATP-utvalget ble opprettet. En respondent beskriver:

«Ja, det har de nok gjort. De har jo fått noe fjernere forhold til prioriteringer innad i egen kommune(...)Fylkeskommunen ville nok hatt et tettere samarbeid med den enkelte kommunen i forhold til hva som må gjøres innad i den enkelte kommune. Da ville nok lokalpolitikere vært mer inne i bildet. De har nok måtte gitt fra seg noe av innflytelsen.»

Meningene er som nevnt innledningsvis klare og tydelige, men gjenspeiler også mange nyanserte svar. Bruket av ordet «men» kommer tydelig frem hos flertallet av respondentene. Det vil si at de fleste vil si at lokalpolitikerne har mistet mye innflytelse, *men* kommunen og regionen som helhet har fått så mye igjen og oppnådd noe de aldri ville gjort uten ATP-utvalgets eksistens. Dette beskrives godt av en respondent:

«Noen politikere opplever nok at de får mindre anledning til å komme med forslag og meninger, men saken som helhet har jo tjent på det(...)Alle har tjent på det, så en har liksom akseptert at man har litt mindre personlig innflytelse på en del politikk, for en har på den andre siden mer mulighet til å løse andre, mer regionale, problemer.»

Til tross for en del klare ytringer vedrørende lokalpolitikeres reduserte innflytelse, er det flere respondenter som likevel trekker inn den regionale synsvinkelen på debatten. Flere respondenter mener lokalpolitikerne ikke hadde hatt noe spesiell innflytelse på regionpolitikk hadde det ikke vært for ATP-utvalget. Dette beskrives blant annet slik:

«Uansett så ville de ikke hatt så mye innflytelse. Jeg er usikker på hvilken innflytelse politikerne egentlig ville hatt på areal- og transportpolitikken i regionen uten dette utvalget, for da ville det i stor grad kun vært fylkespolitikere som hadde hatt disse diskusjonene.»

En lokalpolitiker beskriver også denne synsvinklingen ved å si at:

«Det er klart at ATP-utvalget har påvirket de politiske prosessene i kommunestyret. Men hadde det ikke vært for ATP-utvalget, så hadde vi aldri sluppet til disse debattene. Da hadde de blitt flyttet over på en annen arena som vi ikke kunne deltatt i(...)Vi har nok større sjans for å være med å påvirke nå enn vi hadde før.»

Oppsummert så er det en todelt men likevel felles oppfatning av ATP-utvalgets påvirkning på lokalpolitikeres innflytelse på areal- og transportsaker. Det er ganske mange av respondentene, både ordførere og lokalpolitikere, som mener at ATP-utvalget kan ha tappet ut en del oppgaver fra kommunene, og at de politiske diskusjonene i større grad nå er tatt ut av kommunene og lagt inn til ATP- utvalget. Likevel frontes dette med argumenter om at medlemskommunene aldri ville vært med på de regionale debattene i samme grad, og ikke minst de statlige midlene de har mottatt, som er et resultat av interkommunalt samarbeid.

5.4.2 Kommunal behandling av ATP-utvalgets saker

ATP-utvalget behandler og utformer mange politiske saker i sine møter. Noen av de viktigste sakene som behandles og har blitt behandlet i utvalget omhandler budsjettprioriteringer, altså fordeling av økonomiske ressurser og pakker. Utforming av Regional arealplan samt innføring av tidsdifferensierte bompengesatser er også to viktige og større saker ATP-utvalget har behandlet. Som beskrevet i kapittel 2.2. om saksgang og saksområder til ATP-utvalget, er det kun saker av større art som sendes ut til kommunestyrene og fylkestinget for endelig behandling. De mindre reguleringsene behandles etter prinsippet om konsensus i utvalget, og hvilke saker som går tilbake til de tradisjonelle organene for endelig godkjenning avgjøres etter skjønnsmessige vurderinger. Et interessant eksempel er fra et møte i ATP-utvalget våren 2015 hvor det var en sak oppe til behandling, hvor politikerne stemte for utsettelse av saken slik at de kunne informere og inkludere sitt kommunestyre og få deres meninger i saken før det endelig skulle vedtas i ATP-utvalget. Problematikken jeg ønsket å belyse og utspørre mine respondenter, var hvorvidt saker som skal sendes tilbake til kommunestyrene og fylkestinget for endelig vedtak er forhåndsbestemt og generalisert. Et annet element jeg ønsket å se nærmere på i forbindelse med kommunenes deltakelse i ATP-utvalgets saker, var i hvor stor grad lokalpolitikeres makt og innflytelse på beslutninger og vedtak er svekket eller styrket.

Flesteparten av respondentene uttrykker at ATP-utvalget har bidratt til en styrking av lokalpolitikeres makt og innflytelse, mens noen beskriver at utvalget har svekket. Igjen ser vi en tendens til ulike svar, noe som kan være et resultat av at det på én side svekker beslutningsmyndighet, men på den andre siden øker innflytelsen på regionale saker lokalpolitikere ikke ville hatt noe innflytelse eller stemme på uten ATP-utvalget

«Jeg tror egentlig det har blitt styrket. For de har på en måte fått en større innflytelse nå, fordi de har fått innflytelse på mer enn bare det som foregår innenfor egne grenser.»

En annen respondent beskriver også dette todelte synspunktet på lokalpolitikeres makt og innflytelse på beslutninger og vedtak:

«Jeg tror vi alle er godt tjent med dette samarbeidet, og at det er en vinn-vinn situasjon(...)Man må akseptere at det er en del beslutningsmyndighet som er flyttet ut til ATP-utvalget.»

Flere beskriver også at lokalpolitikernes makt og innflytelse er betydelig svekket, men at kommunen som helhet i det store bildet og i regionen tjener på det. En lokalpolitiker beskriver følgende:

«For lokalpolitikere så har det blitt svekket(...)Men vi har likevel oppnådd noe i kommunen. Avstanden mellom lokalpolitikere og der det bestemmes, den har blitt mye større, altså påvirkningskraften har blitt mye mindre.»

Gevinsten er som vi ser på den ene siden at innflytelsen på regionale saker økes og styrkes gjennom deltakelsen i ATP-utvalget. En respondent trekker frem et annet interessant aspekt for mindre kommuner til å delta i ATP-utvalget, og det gjelder de mindre medlemskommunene sin innflytelse opp mot sentrale myndigheter. Når regionen samles som én enhet opp mot statlige myndigheter er påvirkningskraften og innflytelsen mye større, og en har en tyngde som kan bli langt mer lyttet til i følge en respondent.

Saker av større betydning skal, som påpekt innledningsvis, sendes tilbake til de respektive kommunestyre og fylkesting for endelig vedtak. Med tanke på at ATP-samarbeidet består av syv kommuner og to fylkeskommuner, vil dette innebære et ganske generelt saksfremlegg dersom alle vedtak skal være like og identiske hos de ni tradisjonelle organene. Det forutsettes enstemmig vedtak hos de ulike aktørene, noe som kan bidra til at saker er ganske forhåndsbestemte og låste når de tradisjonelle organene skal vedta saker. En sentral respondent beskriver:

«Sakene er nok langt på vei forhåndsbestemt. Vi er avhengig av like vedtak rundt forbi, men samtidig blir det en betydelig irritasjonsfaktor i de ulike politiske miljøene. Mange lurte på hvorfor de skal være med å bestemme i en sak hvis de ikke kan legge egne synspunkter inn, og at de kun strør sand på noe andre har bestemt.»

Dette blir beskrevet videre av flere respondenter som en generell utfordring med ATP-utvalget og andre lignende samarbeid mellom flere kommuner. Det blir videre beskrevet:

«Dette er en utfordring. Vi løfter på en måte vekk beslutningen fra det enkelte kommunestyret, fordi de kun blir servert noe de må være enig i.»

Problematikken med at alle saksfremlegg som sendes ut til kommunestyrene og fylkestingene er like blir beskrevet av en respondent som:

«Sakene er ferdig tygd, og demokratisk sett er dette håpløst(...)Det er et problem, hvis alle saksfremlegg i alle kommunene skal være helt like, så kan jo ikke alt stå der som har med hver enkelt kommune å gjøre(...)Sånn sett er det litt demokratisk farlig, for saksfremleggene blir veldig runde og luftige, og det er få detaljer som kommer med.»

Konsensusprinsippet ATP-utvalget jobber etter ses også i lys av kravene utvalget stiller til kommunene når saksfremleggene sendes ut for endelig godkjenning. En respondent beskriver dette som «konsensus-tyranni», og forklarer:

«Tilbakemeldingen er veldig ofte at vi må stå samlet i kommunestyret fordi alle kommunene skal stemme likt. Det blir ikke noe rom for nyanser, noe som kan være viktig for oppbygningen.»

Flesteparten av alle respondentene anser saksfremleggene som skal ut til kommunene som i stor grad av ferdig behandlede og forhåndsbestemte saker, hvor det er lite rom for å stemme ned saksfremlegget. Dette begrunnes også i denne enighetskulturen som ligger i ATP-utvalget, hvor alle de syv kommunestyrene og to fylkesting skal treffe samme vedtak.

5.5 Økonomisk finansiering

ATP-utvalget er et organ som forvalter store økonomiske midler i form av ulike tilskudd gjennom statlige midler og bidrag fra medlemmene i utvalget. Fremstillingen i kapittel 2.3 viser ATP-utvalgets inntektskilder: Belønningsmidler fra staten, Samferdselspakke hvorav 85 prosent utgjør bompenger, samt økonomiske innskudd fra den enkelte medlemskommune og fylkeskommune. Da jeg foretok meg intervjuene ønsket jeg å stille litt hypotetiske spørsmål om hvordan respondentene ville sett for seg hvordan de ulike midlene ville blitt disponert og forvaltet dersom ATP-utvalget ikke hadde eksistert. Videre ønsket jeg å undersøke i hvor stor grad lokalpolitikere ute i medlemskommunene har påvirkningsmuligheter på prosessen ved budsjettprioriteringene ATP-utvalget behandler som en av sine viktigste saker.

Vedrørende effekten av ATP-utvalget er respondentene og informantene helt enige om at regionen ikke hadde sett lik ut dersom samarbeidet aldri hadde eksistert. Det kommer tydelig frem av mange intervjuer at dersom ATP-utvalget ikke hadde eksistert i sin form, ville regionen aldri ha mottatt belønningspakkene fra staten på henholdsvis 285 millioner gjennom to perioder (totalt 570 millioner). Belønningspakkene er et resultat av midler fra Samferdselsdepartementet øremerket Areal- og transportplansamarbeidet i Kristiansandsregionen. En sentral respondent beskriver situasjonen dersom ATP-utvalget ikke hadde eksistert som følgende:

«Da hadde vi hatt betydelige utfordringer, for vi hadde jo hatt de samme transport- og kollektivutfordringene som likevel måtte løses(...)Nå er det jo kommunale andeler inne i bildet, og belønningsavtalen hjelper oss mye. Belønningsmidlene hadde vi heller aldri fått dersom vi ikke hadde knyttet oss så tett og godt sammen med hverandre. Så det hadde vært bortimot en umulig oppgave å få til det vi har fått til nå.»

Flertallet av respondentene fremstiller lignende synspunkter, at uten ATP-samarbeidet ville kommunene og regionen som helhet sett relativt annerledes ut, og flere av kommunene ville aldri ha hatt tilsvarende midler til å oppnå det samme uten samarbeidet. En annen respondent beskriver sin kommune:

«Vi hadde aldri fått så mye gang- og sykkelveier som vi har fått i dag. Vi hadde ikke fått til selv så mye som vi har fått, og det er veldig positivt.»

En sentral informant beskriver konsekvensene dersom det ikke hadde vært organisert et ATP-samarbeid slik det er i dag:

«Uten ATP ville det ikke vært noen belønningsmidler eller Samferdselspakke. Hvis det ikke hadde vært et politisk ATP-samarbeid slik som i dag, ville kommunene aldri ha fått disse pengene. Vi har fått masse ut til vår region nettopp på grunn av ATP. Vi hadde aldri hatt så gode gang-, sykkel- og kollektivveier uten ATP heller. Kommunene gir fra seg litt demokratisk styring, men de får verdier tilbake på mange av områdene.»

Hver kommune har et innskudd og økonomisk bidrag som tilsvarer 35 kr. per innbygger. I tillegg til dette legger Vest-Agder fylkeskommune og Aust-Agder fylkeskommune inn separate innskudd som tilsvarer mye av ATP-utvalgets midler. En respondent eksemplifiserer gevinsten i lys av sin kommune:

«Nei, det er ikke sikkert de midlene ville blitt brukt på det samme. Det innskuddet utgjør i overkant av 200.000 for oss, og tilbake har vi fått sykkelstier på totalt ca. 50 millioner, så innskuddene blir jo småbeløp i forhold. Så det har bare vært en gevinst med ATP-samarbeidet for vår del.»

Flere andre respondenter beskriver også det kommunale innskuddet som småpenger i forhold til utbytte og resultatet en får igjen av medlemskapet i ATP-utvalget. Den største økonomiske inntektskilden er tydelig belønningspakkene fra staten, samt Samferdselspakkene, og det er der de store økonomiske midlene ligger i samarbeidet.

Som påpekt innledningsvis, var det interessant å se i hvor stor grad lokalpolitikere har påvirkning på budsjettprioriteringene innad i ATP-utvalget, og hvorvidt de har mulighet til å påvirke disse direkte. Prioritering av belønningsmidler og andre budsjettprosesser er et sentralt område ATP-utvalget behandler, og en respondent beskriver budsjettprioriteringene:

«Påvirkningen er ikke så veldig stor. Ordføreren må ha signalene med seg fra sitt kommunestyre og da har vi egentlig bare mulighet til å påvirke gjennom vår representant.»

Det er stor enighet hos respondentene om at lokalpolitikere har liten påvirkning på budsjettprioriteringene som foregår innad i ATP-utvalget. Flesteparten begrunner dette i at dersom de ønsker å påvirke, er det påvirkning gjennom sin representant som vil være

essensielt. Ordføreren skal på best mulig måte representere sitt kommunestyre, og budsjettprioriteringer vil her falle inn under dette. En sentral respondent beskriver også dette:

«Påvirkningen går gjennom representantene. De har jo en viss ryggdekning for det de står for i forkant. Det er nok litt ulike prosedyrer ute i kommunene, men jeg regner med den enkelte ordfører har diskusjoner med sin kommune i forhold til prioriteringene.»

En annen respondent og lokalpolitiker beskriver budsjettprioriteringene som følgende:

«Det er nok der vi har minst stemme. Når det kommer fra én stemme som har én representant i det store utvalget, der spiller skjevfordelingen inn ved at Kristiansand er så store. Dette er det svakeste punktet, og går igjen ved overrepresentasjonen.»

Høringsuttalelser beskrives også som en påvirkningskanal som lokalpolitikere kan anvende i forbindelse med påvirkning på budsjettprioriteringene. En respondent trekker inn høringsuttalelser som en innflytelseskanal og beskriver:

«Påvirkningen skjer gjennom en vanlig høring tenker jeg. Men vi er avhengig av en ordfører som står frem og jobber for kommunen.»

Budsjettene til ATP-utvalget vedtas årlig og endelig i fylkestinget etter et ferdig formet vedtak i utvalget. En respondent belyser dette følgende:

«ATP-utvalget har jo et budsjett som godkjennes av fylkeskommunen, og det er egne handlingsprogrammer som kommunene behandler som et slags innspill til budsjettet. Så det er kanskje gjennom disse innspillene hvor kommunestyrene har mulighet til å påvirke. Utenom dette blir det stort sett påvirkning gjennom ordførerne.»

ATP-utvalget behandler som vi ser ganske store økonomiske midler, og det er gjennom sine representanter i all hovedsak kommunepolitikere som kan påvirke disse føringene og prioriteringene.

5.6 Tilsyn og rapportering

Med ATP-utvalget som et tungt politisk organ og forvalter av store økonomiske midler, ønsket jeg å undersøke hvilke tilsyns- og rapporteringsrutiner som foreligger rundt organet. Videre var det interessant å studere hvilke informasjonskanaler som foreligger mellom

utvalget og de respektive kommunene, lokalpolitikere, Knutepunkt Sørlandet og fylkeskommunen.

Et av områdene jeg ønsket å få svar på var i hvor stor grad lokalpolitikerne har mulighet til å føre tilsyn med ATP-utvalget. Respondentene deler seg i synspunkter på tilsynsføring fra kommunene og rapportering ut til lokalpolitikere, men flesteparten trekker frem årsrapportene, møtereferat, budsjetter og regnskap som tilsynskanaler for lokalpolitikerne. En lokalpolitiker beskriver:

«Det er kanskje litt dårlig opplyst. Vi får jo ikke tilsendt jevnlige referater sånn sett, eller jevnlig oppdateringer. Det er kanskje det som er dårligst etter min mening.»

I forbindelse med muligheter for tilsynsføring fra kommunestyrene på ATP-utvalgets interne vedtak, beskriver en respondent og lokalpolitiker følgende:

«Det syntes jeg er ganske vanskelig. Det går nok an å gjøre det for alle kommunestyrerepresentantene, men da må de på eget initiativ både søke opp saksdokumenter til ATP-møtene, og likeledes protokollene.»

Årsrapporten til ATP-utvalget utarbeides årlig og kan anses som det viktigste virkemiddelet til ATP-utvalget for å vise til hva de har oppnådd, hvilke resultater de har produsert, hvordan de har prioritert økonomiske midler samt hvilke saker de har behandlet. Årsrapporten kan anses som den beste kanalen for å føre tilsyn med hva utvalget gjør, samt anvende budsjetter, møtereferater og andre dokumenter. En respondent beskriver tilsynsmulighetene ved:

«Tilsynet skjer nok mest gjennom årsrapporter og budsjetter. Så har vi vel kanskje ikke vært flinke nok de siste årene til å tilbakemelde og rapportere tilbake, jeg tror vi kanskje var flinkere på det før.»

Informasjonskanaler mellom kommunene, Knutepunkt Sørlandet og ATP-utvalget fremstår som mangelfullt, og det er lite dialog mellom partene foruten om møter i ATP-utvalget og dialog mellom den enkelte ordfører/representant og sine politikere. I forhold til rapportering mellom KnpS og ATP-utvalget beskriver en informant følgende:

«I forhold til rapportering mellom ATP og KnpS så er det jo de samme menneskene som sitter både i representantskapet og i ATP-utvalget, så det ville vært unødvendig praktisk å rapportere til seg selv.»

Det pekes likevel på av to informanter at sekretariatet til tider kan glemme de andre kommunene litt, med tanke på at sekretariatet er ansatte hos Vest-Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune, som er de to største aktørene i samarbeidet.

«Det er fort gjort for sekretariatet å glemme de andre kommunene litt, siden de tilhører Kristiansand og fylkeskommunen. Daglig leder i KnpS burde være litt vakthund for sekretariatet, for det er viktig at de lokale interessene til de andre kommunene i samarbeidet også blir ivaretatt.»

Avslutningsvis undersøkte jeg også hos mine respondenter hvorvidt ordfører melder tilbake til sitt kommunestyre etter møte i ATP-utvalget. Her var respondentene delte i sine svar, og det viste seg at noen ordførere rapporterer jevnlig, mens andre rapporterer i den grad det er noen saker av vesentlig betydning for kommunestyret. En lokalpolitiker forklarer følgende:

«Ordføreren er bare flink til å rapportere om det er noe som er relevant for oss og som angår vår kommune. Jeg skulle kanskje ønske at ordføreren hadde informert litt mer, men det er forståelig også.»

Flertallet av respondentene viste til rapportering fra ordfører inn til kommunestyret etter at ATP-utvalget har avholdt møter som saksavhengig, hvor en sentral aktør beskriver følgende:

«Det kommer an på kommunen, men det kommer også litt an på sakens karakter. En sak kan være veldig brennbar hvor du oppdaterer, men det er ikke alle saker du gjør det på. Det er her viktig med eierforhold til saken.»

Oppsummert ser vi tendenser til noe dårlig rapportering, men hvor det på den andre siden ikke ses behov for noe mer rapportering enn det som er i dag. Det vises veldig til tilhørighet i saksområde, og det har vist seg gjennom flere intervjuer at ordførere er flinke til å rapportere inn dersom saken er av vesentlig karakter for den respektive kommunen.

5.7 Dagsordensetting

Politiske organ er avhengig av en god administrasjon som setter dagsorden inn til organet. I ATP-utvalget er det aktører fra ulike hold som sannsynligvis har ønske om å bidra til å sette dagsorden, både fra sekretariatet, sykkel- og kollektivgruppa, samt representanter og lokalpolitikere de representerer. Det interessante for meg var å se på hvem som besitter det

overordnede ansvaret for å sette dagsorden i ATP-utvalget, og hvorvidt lokalpolitikere selv har mulighet til å initiere opp og sette egne saker på dagsorden i utvalget.

Det å sette dagsorden i et interkommunalt samarbeid som ATP-utvalget er viktig for optimal anvendelse og utnyttelse av et slikt politisk samarbeid på tvers av kommunegrenser.

Flesteparten av respondentene peker på at det er lederen for ATP-utvalget som har det overordnede ansvaret for å sette dagsorden i utvalget, men at det er sekretariatet som i praksis utøver oppgaven. Leder for ATP-utvalget understøtter dette og beskriver:

«Formelt sett ligger ansvaret på meg som leder, men jeg er jo avhengig av de to sekretariatene. Disse sørger for at sakene som er til behandling er i fremdrift i de prosessene de er, og sørger for at en holder seg innenfor tidsfrister for å få frem ting til endelig behandling. Men det formelle ansvaret ligger hos meg.»

Slik som leder beskriver gjenspeiler mye av det mange andre respondenter viser til, nettopp det at leder står med det formelle ansvarsgrunnlaget for å påse at dagsorden alltid er satt, men at sekretariatet og de andre representantene har full mulighet til å initiere opp egne saker inn på dagsorden. Dette blir beskrevet av en annen respondent slik:

«I praksis er det sekretariatet(...)Men så er det selvfølgelig lederen(...)Det er jo også anledning til den enkelte representant å spørre eller etterlyse en sak, og det har jo skjedd i stor grad.»

Det fremkommer også synspunkter som viser til at ansvaret for å sette saker på dagsorden er likt hos alle politikerne i utvalget, men med noe ekstra ansvar på Vest-Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune, med tanke på deres rolle og overtallighet i utvalget. En respondent beskriver dette følgende:

«Sånn jeg ser det burde ansvaret ligge likt på alle. Jeg mener alle burde sette dagsorden, men at det største ansvaret ligger på Kristiansand og fylkeskommunen, hvor kanskje fylkeskommunen har størst ansvar.»

I forbindelse med min studie var det interessant for meg å se i hvor stor grad lokalpolitikerne har mulighet til å initiere opp egne saker direkte inn i utvalget, uten å gå gjennom sin ordfører. Lokalpolitikeres mulighet til å sette dagsorden vil være essensielt for å inkludere lokaldemokratiet inn i slike nettverk som ATP-utvalget, og jeg anså dermed dette som veldig

interessant å undersøke. På spørsmålet om i hvor stor grad kommunepolitikere har mulighet til å initiere opp egne saker direkte inn i utvalget, svarte en lokalpolitiker følgende:

«Det er veldig vanskelig, det er absolutt ikke lett altså. Vi må sende med våre meninger med ordføreren(...)Men når det kommer opp i utvalget, så er det fortatt kun den ene stemmen oppi det store utvalget. Så det å sette dagsorden i ATP-utvalget er vanskelig.»

Det å kunne påvirke og sette dagsorden inn i ATP-utvalget for en lokalpolitiker beskrives videre av en respondent slik:

«Nei, det er i liten grad. Men det ligger ikke alene på ordføreren, det ligger for de kommunale utvalgene i kommunen og der kan enkeltpolitikere eventuelt. Men det er ikke naturlig at jeg som enkeltpolitiker ved hjelp av ordføreren tar opp noen enkeltsak som skal inn til ATP-utvalget, det ville vært helt utenom det vanlige.»

Kommunestyre som en generell initiativtaker beskrives også av flere informanter som unaturlig. En respondent forklarer muligheten for å sette dagsorden for lokalpolitikere slik:

«Det er tungt. Det er langt fra en kommunestyrerepresentant og ut til ATP-utvalget. Det er ikke slik som i kommunestyret hvor man kan gå inn og ta opp en sak, sånn er det ikke i ATP-utvalget.»

5.8 Setting av sakspremisser

Det å ha mulighet til å sette sakspremisser for en lokalpolitiker i et interkommunalt samarbeid, vil gi en god indikasjon på i hvor stor grad politikeren er delaktig i samarbeidet eller ikke. Det var i min undersøkelse interessant å finne ut hvor utredningsarbeidet hovedsakelig foregår, og i hvor stor grad dette ansvaret ligger hos enten utvalget eller kommunene. Det var videre interessant å undersøke hvorvidt kommunene er delaktige i de store prosessene av saker ATP-utvalget behandler. Her ønsket jeg å se på i hvor stor grad de enkelte kommunene deltok på utredningsarbeid og prosessene vedrørende blant annet Regional plan og saken rundt innføring av tidsdifferensierte bompengesatser.

Etter en lang prosess med mange runder gjennom både Samferdselsdepartementet, godkjenning fra Stortinget og høringsrunder i kommunene, var saken rundt tidsdifferensierte bompengesatser en stor og omfattende sak for ATP-utvalget. Høyere avgift på bompenger i rushtid ble innført i Kristiansand september 2013 etter mange runder og utredninger.

Innføring av tidsdifferensierte bompenger for å redusere biltrafikk i morgen- og ettermiddagstimene var et krav fra statsråden og Samferdselsdepartementet for at ATP-utvalget i Kristiansandsregionen skulle motta belønningsmidler i sin form. Flertallet av respondentene beskriver utredningsarbeidet og prosessen rundt denne saken som veldig ryddig og inkluderende for de resterende kommunene. En respondent beskriver inkluderingen i utredningsarbeidet rundt tidsdifferensierte bompenger som:

«Det var en heftig sak i kommunestyret her. Men jeg føler at alle kommunene fikk mulighet til å påvirke, absolutt. Egentlig føler jeg vi var veldig likestilte med Kristiansand og de andre kommunene.»

Det viser seg av flere respondenter at utredningsarbeidet ble gjennomført på en god måte, med samspill mellom sekretariatet med hovedansvar for utredningsprosessen, og kommunene som også ønsket innspill. Med tanke på Kristiansandsregionens høye nivå av bo- og arbeidsmarked og funksjonelle kommunegrenser, var dette en sak som berørte store deler av medlemskommunene i ATP-utvalget. En respondent beskriver saken følgende:

«Hvis du ser på utredningsarbeidet så var det et godt stykke arbeid. Det var forankret og tatt steg for steg, og det var forankret opp mot sentrale myndigheter på en veldig god måte. Utredningsarbeidet mener jeg var en kombinasjon av kommunale innspill og sekretariatet.»

Spørsmålet som er interessant å stille er hvorvidt de resterende kommunene i ATP-utvalget hadde en innvirkning på prosessen om disse bompengesatsene, og hvilken betydning de spilte på vedtaket. En sentral respondent beskriver dette slik:

«Det at omegnskommunene på en måte var med og tok forpliktelsen og ulempen som ligger i dette, gjorde at det var mulig å få dette gjennomført. Denne saken berører jo hele regionen, ikke bare Kristiansand kommune. Jeg føler de var med i stor grad.»

I en så omfattende sak har jeg dermed fått inntrykk av at de omkringliggende kommunene fikk delta i stor grad, gjennom både høringsrunder og annen deltakelse. ATP-utvalget med tilhørende medlemskommuner blir dermed beskrevet som essensielt i denne saken, og det beskrives av flere respondenter at de omkringliggende kommunene fikk delta i mye større grad enn dersom ATP-samarbeidet ikke hadde eksistert.

Regional plan er beskrevet i kapittel 2.2.1, og er en av de større sakene ATP-utvalget har produsert og vedtatt. Planen ble sendt ut til de tradisjonelle organene for orientering og

endelig vedtak i 2011, og ble utarbeidet av ATP-utvalget med tilhørende sekretariat. Som beskrevet i kapittel 2.2.1 er denne planen en felles plan for den langsiktige utviklingen av Kristiansandsregionen, med omfang i perioden 2011-2050. Planen er omfattende og inkluderer alle kommunene i ATP-samarbeidet. Med tanke på omfanget av denne planen anså jeg det interessant å anvende denne som et utgangspunkt, på lik linje med tidsdifferensierte bompenger, for å se i hvor stor grad kommunene og lokalpolitikere ble inkludert i utredningsarbeidet og setting av sakspremisser i denne planen. Det var stor enighet blant mine respondenter på hvorvidt kommunene ble inkludert i utredningsarbeidet og prosessen rundt Regional plan. Denne prosessen blir av mange beskrevet som veldig god og ryddig, hvor kommunenes innspill og meninger ble tatt hensyn til. En respondent beskriver følgende rundt prosessen ved Regional plan:

«Ja, lokalpolitikerne hadde absolutt innflytelse på denne planen. Den var i kommunestyret flere ganger før den ble lagt frem til endelig behandling. Vi hadde masse innspill, så jeg føler vi hadde veldig mulighet til å være med å påvirke.»

Til tross for stor enighet, beskriver noen respondenter likevel at utredningsarbeidet i hovedsak lå hos sekretariatet og at dette ble litt for dominerende, men at det alt i alt var en ryddig og god prosess. Inkluderingen og delaktigheten i utredningsarbeidet blir videre beskrevet slik:

«Jeg føler lokalpolitikerne var inkludert. Det var ganske mange runder både i forhold til regjeringen og opp mot de enkelte kommunestyrene, og disse hadde også en separat behandling på dette og. Så jeg tenker at de her hadde innflytelse.»

Utredningsarbeidet og innflytelsen til lokalpolitikere på Regional plan ser ut til å ha vært ganske så bra. Sekretariatet til ATP-utvalget var de som i størst grad hadde ansvar for utredningsarbeidet, men det fremkommer at planen gikk mange runder ute i den enkelte kommune før det gikk til endelig behandling. På et generelt plan var dette et vellykket og inkluderende utredningsarbeid fra samarbeidet sin side og ut til kommunene.

5.9 Uthuling eller innfylling

Avslutningsvis i mine intervjuer var det interessant for meg å høre mine respondenters synspunkter på min overordnede problemstilling i min studie. Undersøkelsen min i form av intervjuer har hatt som formål å studere i hvor stor grad ATP-utvalget bidrar til en uthuling av kommunestyrene og fylkestingene i samarbeidet, eller hvorvidt ATP-utvalget som et interkommunalt samarbeid supplerer demokratiet. I den forbindelse var det givende for meg å

høre respondentenes synspunkter rundt dette, og svarene var innholdsrike. Respondentene hadde veldig delte meninger på hvorvidt det i størst grad uthuler eller supplerer lokaldemokratiet. En sentral respondent beskriver følgende på et mer generelt nivå:

«Kanskje det hadde vært mer interesse for sakene dersom de lå i kommunestyrene og fylkestinget på et tidligere nivå. Dette gjenspeiles jo i alle varianter av interkommunale samarbeid, også ATP, at du løfter beslutningsmyndigheten fra et nivå der innbyggerne ikke lenger har påvirkning på sammensetningen.»

Det som gjenspeiler seg hos mange respondenter er at en kan se tendenser av både supplement til og uthuling av lokaldemokratiet, og med tanke på store meningsforskjeller, tilsier dette at det ikke er noe fasitsvar på dette. Det beskrives videre:

«Det kan fort tappe kommunestyrene for oppgaver etter min mening. Men hvis man er bevisst på det og handler deretter, så kan en bli påvirket av ATP-utvalget. Men det er klart at jo mer samarbeid og jo mer saker du legger til sånne samarbeidsutvalg, jo mer makt tar du vekk fra det enkelte kommunestyret.»

Dette beskrives hos mange respondenter. Et annet synspunkt som kommer frem er problematikken av at samarbeid som ATP-utvalget løfter vekk muligheten for diskusjon i kommunestyret. Diskusjonen og debatten blir løftet til et annet forum som lokalpolitikere ikke lenger får vært en del av, og dette beskrives som problematisk av en lokalpolitiker:

«Jeg mener ATP-utvalget uthuler fordi temaene og beslutningene de tar er så kolossalt relevante for alle innbyggere og lokalpolitikere. Du kan si at de fratar på en måte de lokale kommunestyrene eller bystyrene sin mulighet for å diskutere viktige politiske saker(...)Så det uthuler, det er det helt klart at det gjør.»

Ansvar som representantene bærer, forklares av en respondent som avgjørende for hvorvidt det uthuler eller supplerer lokaldemokratiet:

«Det er jo kommunestyrene som til syvende og sist sitter med vedtakene, og da mener jeg at hvis representantene som sitter i ATP-utvalget jobber riktig, så er det et godt supplement til lokaldemokratiet.»

Flere av respondentene fremviser synspunkter der de mener ATP-utvalget uthuler lokaldemokratiet i en viss grad. Likevel er det gjennom flere intervjuer uttalelser som mener det kun har hatt et positivt bidrag, ofte da sett fra et regionalt utgangspunkt. En respondent beskriver følgende:

«Det er helt tydelig at det ikke er noe tapping, tvert i mot vil jeg si det er gunstig for politikere som har innsikt og erfaring med disse spørsmålene og at det faktisk blir bedre beslutninger av det(...)Prosessene er veldig åpne og vi har god kontakt med kommunene. Så jeg føler det har vært en gunstig ordning for vår region.»

Avslutningsvis ser vi dermed at noen av meningene er ganske sterke der de omtaler uthuling og effekter på lokaldemokratiet med forankring og bakgrunn i ATP-utvalget. Dette må likevel vurderes etter flere momenter. I neste kapittel hvor jeg vil foreta min analyse og drøftelse, vil jeg da vurdere essensielle egenskaper og funn som mulig vil forklare hvorvidt lokaldemokratiet er blitt påvirket.

6. Analyse og drøftelse

I denne delen av oppgaven vil jeg foreta en drøftelse basert på mine empiriske funn presentert i forrige kapittel, og sette disse opp mot det teoretiske rammeverket fremstilt tidligere i oppgaven. Drøftelsen vil ha til hensikt på best mulig måte å svare på den overordnede problemstillingen som er fremstilt innledningsvis. Drøftelsen vil bestå av en evaluering ved graden av autonomi hos ATP-utvalget med autonomi-modellen som anvendt gjennomgående i oppgaven som et verktøy og rammeverk. Videre vil jeg vurdere de demokratiske effektene ved «hollowing out» og «filling in» opp mot lokaldemokratiet i Kristiansandsregionen, før jeg avslutningsvis generaliserer mine funn opp mot governance- og samstyringsdebatten.

6.1 Grad av autonomi ved ATP-utvalget

I den teoretiske forankringen fremstilles autonomitabellen, modell 3, som et instrument for å måle graden av autonomi og fristilling hos et organ. I dette avsnittet ønsker jeg å anvende modellen som et måleinstrument for å kartlegge graden av autonomi ved ATP-utvalget, som igjen kan gi en implikasjon på hvor fristilt utvalget er fra kommunestyrene og fylkestingene i samarbeidet. På bakgrunn av mine empiriske funn har jeg forsøkt å plassere ATP-utvalget inn i de ulike kategoriene, basert på graden av autonomi ved de enkelte dimensjonene. Det interessante er som tabell 3 nedenfor viser, at ATP-utvalget fremstår som et organ med høy grad av autonomi. Dimensjonene fordeler seg forholdsvis jevnt, hvor seks av åtte egenskaper fordeler seg på «høy grad av autonomi». Dette innebærer at ATP-utvalget, innenfor det rammeverket av dimensjoner som er anvendt ved dette måleinstrumentet, er et interkommunalt samarbeid med relativt høy grad av autonomi overfor sine eiere som tilsvarer medlemskommunene og fylkeskommunene.

ATP-utvalget sprer seg ganske moderat ut over «høy grad av autonomi», hvor kun setting av sakspremisser og økonomisk finansiering har en lavere grad av autonomi. Autonomisering er en tilnærming som beskriver prosessen hvor ansvar og beslutningsmyndighet flyttes ut av de tradisjonelle organene og ut til mer fristilte aktører (Verhoest et.al., 2004). På bakgrunn av fremstilte funn er det tydelig at ATP-utvalget er ganske fristilt fra kommunene, noe som tilsier at spennet mellom lokalpolitikkerne og utvalget er ganske stort.

	Struktur	Styring og ledelse	Formell struktur og juridisk forankring	Politikk	Økonomisk finansiering	Rapportering og tilsyn	Setting av dagsorden	Setting av sakspremisser
Minimum grad av autonomi								
Lav grad av autonomi					X			X
Høy grad av autonomi	X	X	X	X		X	X	
Maksimum grad av autonomi								

Tabell 3: Evaluering av ATP-utvalgets autonomi

På det formelle plan er det mange likheter mellom ATP-utvalget og beskrivelsene til Verhoest et. al. (2004) og Caughey et. al. (2009) som fremlagt i det teoretiske rammeverket om autonomi. Autonomi måles best etter graden av uavhengighet vedrørende kollektiv beslutningstaking (Caughey et. al, 2009). Gjennomgående ser man tendenser til relativt uavhengige beslutninger som fattes innad i ATP-utvalget, og i de tilfeller hvor de er avhengig av endelig vedtak i kommunestyrene er sakene i stor grad forhåndsbestemt. Dette tyder på ganske autonome prosesser vedrørende beslutningstaking slik Caughey og hans kollegaer beskriver. Dersom et organ er veldig autonomt fra sine eiere skjer store deler av styringen ex post, som igjen tilsier mye tillitt til organet og dets medlemmer (Verhoest et. al., 2004). I ATP-utvalget foreligger det lite styringsmidler fra kommunene og lokalpolitikere og ut til utvalget. Styringen skjer i stor grad på indirekte premisser gjennom årsrapporter og møtetreferater for de kommunestyrerepresentantene som er spesielt interessert. Spørsmålet en da må stille seg er om det er et behov for mer styring fra kommunene, eller om samarbeidet supplerer den politiske agendaen i kommunen i et helhetlig regionalt perspektiv, og dermed ikke har behov for ex ante styring. De strukturelle egenskapene til samarbeidet tyder også på en relativt høy grad av autonomi og fristilling hos ATP-utvalget. I den teoretiske fremstillingen trekkes fullmakter frem som et viktig middel i forhold til autonomi, hvor Caughey et. al. (2009) beskriver graden av rettslige fullmakter fra opprinnelige eiere til å fatte beslutninger som en viktig faktor. Det er her interessant å belyse ATP-utvalgets manglende fullmakter. Det er på den ene siden folkevalgte ordførere som på best mulig måte skal representere sin kommune, men på den andre siden er det lokalpolitikere ute i kommunene

som har mistet sin stemme i den politiske diskusjonen, og politiske beslutninger er flyttet ut til utvalget. Fullmakter som en skriftlig bekreftelse på delegert myndighet ut til ATP-utvalget, ville kunne bidratt til et tettere bånd mellom utvalget og lokalpolitikere i de enkelte kommunene. Dette kunne igjen ført til et mindre autonomt organ og kommunene kunne hatt mer styring over det elitepolitiske nettverket. Ved det økonomiske aspektet har vi sett at ATP-utvalget er relativt avhengig av midler som kommer fra både medlemskommunene og fylkeskommunene, samt Belønningsmidlene og Samferdelspakkene fra staten. Utvalget er i stor grad avhengig av de kommunale, regionale og statlige midlene, og ved eventuelle økonomiske tap vil dette slå tilbake på videre budsjetter eller medlemskommunene. I følge Caughey et. al. (2009) tilsier en slik avhengighet en lav økonomisk autonomi. Likevel vil jeg si at den blir delvis styrket med tanke på at ATP-utvalget i stor grad forvalter de økonomiske midlene når de har ankommet utvalgets disposisjon. Det er dermed her en balanse mellom lav og høy grad av autonomi hvor det i utgangspunktet er relativt høy avhengighet til andre aktører, mens forvaltning av midlene gir et ganske stort handlingsrom.

Gjennomgående i de empiriske funnene er det mange uformelle elementer som bidrar til en fristilling av samarbeidet, og som igjen øker avstanden mellom representantene i kommunestyrene og politikerne i utvalget. Caughey et. al. (2009) påpeker at tunge politiske organer ofte ikke er så autonome som det antas. Dette begrunnes i at politiske organer ofte har et profesjonelt sekretariat eller byråkrati under seg som påvirker både saker og beslutninger i stor grad. Det at ATP-utvalget består av sentrale politikere er beskrevet som hovedgrunnen til samarbeidets suksess, og at det har hatt et positivt bidrag for å få alle kommunene best mulig representert i den regionale debatten. Spørsmålet som er viktig å belyse her er i hvor stor grad utvalget fremstår som autonomt med hensyn til den politiske organiseringen. Gjennomgående i den empiriske fremstillingen ser vi tendenser til redusert makt og innflytelse på areal- og transportsaker hos kommunestyrerepresentantene. Det interessante er til tross for at de har mistet en del innflytelse og delaktighet i de politiske diskusjonene, ser vi at lokalpolitikere har fått mye mer innflytelse på regionale saker, noe de aldri ville hatt i tilsvarende skala dersom ATP-samarbeidet ikke hadde eksistert. Disse problemstillingene vil jeg diskutere nærmere i de kommende delkapitlene. ATP-utvalget vil jeg anse som delvis autonomt i lys av diskusjonen rundt dagsordensetting og saksutredning. Dagsordensetting handler i stor grad om *hvor* makten i utvalget faktisk ligger, slik som omtalt i teorikapittelet. Ordførerne fra de ulike medlemskommunene sitter med store muligheter for å initiere opp egne saker inn til utvalget, men det er likevel lederen og sekretariatet som har det overordnede ansvaret. Dette tilsier at

makten i liten grad ligger ute i kommunene, men er fordelt på de ulike aktørene i samarbeidet: lederen, sekretariatet og den enkelte representant. På lik linje skjer lite av saksutredningene ute i kommunene, men kommunestyrene har likevel hatt en god deltakelse både under arbeidet med regional plan og tidsdifferensierte bompenger. Ut i fra dette kan en trekke noen slutninger om at ATP-utvalget gjennom de mer uformelle elementene fremstår som et organ med noe jeg vil omtale som «svak høy» grad av autonomi. En kan likevel stille spørsmål om hvorvidt de overnevnte elementene har stor innvirkning på hvor fristilt de er fra kommunene, eller om dette kun er en uformell struktur uten betydelig utslag på autonomien.

Avslutningsvis ønsker jeg å trekke noen delkonklusjoner. Graden av autonomi hos et interkommunalt samarbeid vil etter min mening vurderes etter hvor fristilt organet er fra eierkommunene og lokalpolitikere i de respektive kommunestyre. Jo høyere grad av autonomi, desto større avstand og styringsmuligheter er det mellom organet og lokalpolitikerne ute i kommunene. Det vil være store utfordringer for kommunestyrene og fylkestingene å ha kontroll over samarbeidet, og jo mer makt som er delegert, jo større blir faren for uthuling. Samarbeid som ATP-utvalget kan likevel ha en del positive innvirkninger på regionen som helhet, sett uavhengig av hvordan den enkelte kommune påvirkes av samarbeidet. Som påpekt innledningsvis er ATP-utvalget et interkommunalt samarbeid med relativt høy grad av autonomi. De er ganske fristilt fra sine eierkommuner, men hvorvidt dette rammer negativt gjennom uthuling eller positivt gjennom innfylling vil diskuteres nærmere i kommende drøftelse.

6.2 Uthuling av lokaldemokratiet

Uthuling, eller «hollowing out» som Rhodes (1996) beskriver det, har vært et gjennomgående element i oppgaven. Mitt hovedfokus har ligget på hvorvidt ATP-utvalget eventuelt uthuler lokaldemokratiene i det interkommunale samarbeidet, og hvorvidt kommunestyrerepresentanter har mistet mye makt og innflytelse på areal- og transportsaker. Rhodes (1996) beskriver uthuling som tap av funksjoner hos lokale myndigheter og ut til alternative utradisjonelle demokratiske organisasjonsformer. ATP-utvalget er tydelig et alternativt og forholdsvis utradisjonelt organisert samarbeid, og dets påvirkning på lokale myndigheter har vært et gjennomgående tema i det empiriske materialet. ATP-utvalget som et interkommunalt samarbeid vil jeg betrakte som en kombinasjon av indre og ytre fristilling.

Med dette menes at lokalpolitikerne har delegert myndighet ut til utvalget som et relativt autonomt organ, men at det likevel ligger under den tradisjonelle kommunen som organisasjon og formelle eiere. For å kunne svare på spørsmålet om ATP-utvalget uthuler lokaldemokratiene i Kristiansandsregionen, og ikke minst i hvilken grad det eventuelt uthuler, må de mest sentrale elementene belyses og trekkes frem for å kunne danne et empirisk grunnlag opp mot påstanden.

Uthulingsrisikoen ved ATP-utvalget baserer seg i hovedsak på tapping av myndighet og politiske saker fra kommunestyrene i medlemskommunene. Aars et. al. (2004) omtaler også dette som fremstilt i teorien, at nettverk overtar oppgaver og makt som tradisjonelt har vært samlet i kommunestyresalen, noe som fører til at de folkevalgte mister noe av grepet om utformingen av politikken. Kontakten mellom lokalpolitikere og ATP-sekretariatet fremstår som betydelig redusert i tiden etter oppdelingen av sekretariatet. Det fremkom også ønsker om at Vest-Agder fylkeskommune som eneste sekretariat demokratisk sett ville vært bedre, slik at ikke den største kommunen i samarbeidet har så stor påvirkning gjennom både representanter og sekretariatsansatte. Det er tydelig gjennom empirisk materiale at lokalpolitikere ute i medlemskommunene har mistet en del innflytelse over areal- og transportsaker. De har fått et fjernere forhold til prioriteringer og mindre anledning til å delta i politiske diskusjoner. Dette er alle elementer som vil kunne bidra til en uthuling av lokaldemokratiet i de respektive kommunene. Likevel er det interessant å se at lokalpolitikernes makt og innflytelse på den ene siden blir svekket og uthult, men at kommunen som helhet oppnår mye mer med et slikt samarbeid. En redusert påvirkningskraft og beslutningsmyndighet er elementer som i stor grad kan understøtte konseptet om uthuling av lokale myndigheter, slik Rhodes (1996) omtaler. Det at saker som utsendes til kommunestyrene og fylkestingene for endelig vedtak i stor grad er forhåndsbestemt, er en av de demokratiske utfordringene ATP-utvalget står overfor. De tradisjonelle organene sine styringsmuligheter og kontrollrett over samarbeidet vil reduseres dersom de endelige vedtakene som skal fattes, likevel er forhåndsbestemt og «låst» av utvalget. Dette understøttes også teoretisk av Rhodes (1996) som beskriver at organer som er fragmentert og uthult ved sentrale oppgaver, vil møte på utfordringer knyttet til styring. I hvor stor grad de tradisjonelle organene i ATP-samarbeidet blir uthult eller ikke kan også forsøkes å måles etter lokalpolitikeres direkte påvirkning eller innflytelse på utvalget, henholdsvis måling ved påvirkning på budsjettprioriteringer og mulighet til å initiere opp egne saker inn på dagsorden. Det fremkommer tydelig i de empiriske funnene at avstanden mellom lokalpolitikere og ATP-

utvalget er stor, og mulighetene de har for å påvirke er liten. Det foreligger store utfordringer ved å kunne påvirke budsjettprioriteringer eller å kunne sette saker opp på dagsorden for kommunepolitikere.

Uthuling kan være et faremoment for lokaldemokratiet, men det er viktig i debatten å ikke se på uthuling ved utelukkende kommunen som helhet. Uthuling kan i stor grad ramme kun deler av kommunens oppgaver, og på en annen side ivareta og til og med supplere andre kommunale oppgaver. Store deler av utvalget mente ATP-utvalget tappet kommunene for en del sentrale oppgaver. Beslutningsmyndigheten er i stor grad løftet ut av de tradisjonelle organene og lokalpolitikere er i mange tilfeller fratatt muligheten for å diskutere viktige politiske saker innen areal- og transportpolitikk. Oppsummert ser vi klare tendenser til delvis uthuling av de tradisjonelle demokratiske organene i medlemskommunene i ATP-utvalget. På den andre siden blir det gjennomgående belyst empirisk at kommunestyrene og fylkestinget ikke bare uthules for sentral beslutningsmyndighet, men at det også supplerer og fyller inn lokaldemokratiet. Kommunene får dermed mye igjen for samarbeidet i form av andre resultater, til tross for uthuling på andre områder. Dette understøttes av det teoretiske rammeverket som beskriver at innfyllingsperspektivet til Jacobsen (2010) ikke er gjensidig utelukkende fra uthulingstilnærmingen til Rhodes (1996). Et organ kan dermed både tappe ut sentrale oppgaver fra kommunestyret, og likevel fylle inn ved andre elementer. Dette ser vi tydelig tendenser til ved ATP-utvalget, hvor de tradisjonelle organene tydelig er utsatt for uthuling, men at vi ser mange momenter hvor innfyllingsperspektivet står sentralt.

6.3 Innfyllingsperspektivet

Begrepet «filling in», eller innfyllingsperspektivet innebærer en supplerende ved lokale myndigheter, hvor det i motsetning til Rhodes (1996) sin tilnærming om uthuling og tapping av myndighet, omhandler et supplement og en innfylling ved lokaldemokratiet. Jacobsen (2014) beskriver interkommunale samarbeid som ekstraarenaer for folkevalgte, i motsetning til Rhodes (1996) som mente nettverk førte til fragmentering og uthuling av de tradisjonelle myndighetsorganene. Innfyllingsperspektivet har den tilnærming som påstår at nettverkssamarbeid kan fylle inn og supplere innflytelse og saker i like stor grad som det kan hules ut beslutningsmyndighet.

I debatten om hvorvidt ATP-utvalget taper ut sentrale beslutninger fra de tradisjonelle lokaldemokratiske organene, var det gjennomgående i de empiriske funnene en to-delt vinkling på problemstillingen. Dette innebar at kommunestyrene på ett nivå har måtte gitt fra seg en del demokratisk styring, politiske diskusjoner og vedtak, men har på et annet nivå fått tilbake mye verdier på andre områder. Som påpekt tidligere i oppgaven, ville aldri regionen mottatt belønningsmidlene fra staten uten ATP-utvalget sin eksistens. Heller ikke ville de mindre kommunene hatt noe særlig regional innflytelse dersom de ikke var med i ATP-samarbeidet. Dette betyr at kommunene som er medlem av ATP-utvalget har blitt supplert og fylt inn med sentrale elementer i sine kommuner, både gjennom økt regional innflytelse og gjennom tilskudd og veiprosjekter de ellers aldri ville oppnådd. Dette understøttes også i oppgavens teoretiske fremstilling, hvor det beskrives at innfyllingsperspektivet innebærer samarbeid om arbeid med saker som ikke nødvendigvis ville eksistert uten at samarbeidet forelå. Dette kan tydelig ses i sammenheng med ATP-utvalget, som arbeider med mange regionale saker som kanskje aldri ville vært oppe på den politiske agendaen til de respektive kommunestyre og fylkesting dersom ATP-utvalget ikke hadde eksistert. Spørsmålet er da må stille vil være hvorvidt de enkelte kommunene skal godta å bli tappet for politiske diskusjoner og sentral makt og beslutningsmyndighet, for på den andre siden å få store gevinster i et mer regionalt og helhetlig perspektiv tilbake. Dette beskrives også i den teoretiske fremstillingen av innfyllingsperspektivet. Her vises det til at uthuling og innfylling ikke er gjensidig utelukkende eller erstatter hverandre på noen måte, men i stor grad kan overlappe hverandre hvor en kommune kan bli tappet i form av uthuling og supplert av oppgaver og myndighet i form av innfylling.

Oppsummert ser vi tendenser til at ATP-utvalget i stor grad blir supplert av både regional innflytelse og fylt inn i form av midler og prosjekter som aldri ville funnet sted uten samarbeidet. Likevel er ATP-utvalget et godt empirisk eksempel som støtter opp under teorien om at uthuling- og innfyllingsperspektivet kan overlappe hverandre. Uthulingen som medlemskommunene i ATP-utvalget blir rammet av, vil dermed kunne ses fra en mer regional synsvinkel hvor positive effekter av uthulingen kommer frem. Demokratiet i de respektive kommunestyre og fylkesting fragmenteres delvis, men blir på andre demokratiske nivåer styrket i form av ressurser og innflytelse de aldri ville oppnådd ellers. Jeg vil dermed avslutningsvis påstå at medlemskommunene i regionen uthules til en viss grad, men samtidig blir fylt inn og supplert på andre områder som et resultat av samarbeidet.

6.4 ATP-utvalget i governancedebatten

Kristiansandsregionen med tilhørende kommuner er et område med høy grad av funksjonell integrasjon hvor regionen som helhet anses som én felles bo- og arbeidsregion. I en region med så høy grad av funksjonelle kommunegrenser vil et samarbeid på tvers av flere politiske områder være avgjørende for å oppnå mest mulig effektivt resultat. Jacobsen (2014) trekker også frem dette ved å forklare at jo høyere grad av funksjonell integrasjon det er i en region, jo større blir den gjensidige avhengigheten mellom kommunene. Areal- og transportplansamarbeidet er et godt eksempel på et samarbeid i regionen som har tjent sitt formål og oppnådd mest mulig effektive løsninger innenfor et komplekst politisk område som samferdselspolitikk. Gjennom min forskning har jeg kartlagt et interkommunalt samarbeid litt utenom det typiske tjenestetilbudssamarbeidet. Det som gjør ATP-utvalget særegent er de statlige midlene de er tildelt på bakgrunn av deres samarbeid, samt at utvalget består av elitepolitikere i regionen. Min forskning tilsier at et regionalt nettverkssamarbeid som ATP-utvalget uthuler det tradisjonelle lokaldemokratiet på en del områder, men likevel har mye å supplere og fylle inn. Hvorvidt mine funn kan generaliseres vil jeg si peker i begge retninger. På den ene siden vil man kunne anse mitt utvalg som ganske begrenset til dette regionale samarbeidet og ett geografisk avgrenset område. Oppfatningene kunne raskt sett annerledes ut i en annen region eller om respondentene var valgt med et annet utgangspunkt. På den andre siden vil jeg si at hovedtrekkene ved ATP-utvalget og ved mitt forskningsspørsmål til en viss grad vil kunne anvendes i lignende kommunale nettverkssamarbeid. Det er avdekket en del elementer og egenskaper som vil kunne gå igjen i andre offentlige nettverkssamarbeid, hvor min forskning kan generaliseres og anvendes som et utgangspunkt for å se konsekvensene av samme elementer i et annet geografisk område og samarbeid. Dette vil også være uavhengig av ATP-utvalgets politiske område, areal- og transportpolitikk, da det er de demokratiske konsekvensene og påvirkningen som er evaluert i denne oppgaven. Med varsomhet vil jeg dermed påstå at deler av min forskning kan anvendes ved andre nettverk med lignende egenskaper og organisering, med forbehold om at min forskning kun har omhandlet ett samarbeid i én region.

ATP-utvalget betraktes etter min oppfatning som en hybrid form av politikk- og styringsnettverk, med den begrunnelse at vi her snakker om et nettverk som anvender beslutningstaking for politisk oppnåelse og vedtak (Klijn 2008). Nettverkstilnærmingen ses ofte i sammenheng med samstyring og governance, som omhandler en styringsform hvor

politikk utvikles gjennom ikke-hierarkiske strukturer hvor ulike aktører samhandler. Det er tydelige implikasjoner på at ATP-utvalget i stor grad kan ses i sammenheng med samstyring, og det er klare sammenhenger mellom de tre aspektene ved samstyring definert av Røiseland og Vabo (2012) og egenskapene hos ATP-utvalget. De ulike aktørene i utvalget, herunder syv kommuner og to fylkeskommuner, er alle gjensidig avhengig av hverandre til en viss grad. Med et så autonomt organ, vil samhandlingen og mangfoldet av regionens politikere være avgjørende for å få til et godt samarbeid. ATP-utvalget baserer sine vedtak på prinsippet om diskusjon og konsensus i likhet med aspektet som Røiseland og Vabo (2012) beskriver ved at beslutninger fattes på grunnlag av diskurs eller forhandlinger. ATP-utvalget utformer politikk og beslutninger i et forsøk på å drive planlagt og målorientert aktivitet. Utvalget har et profesjonelt sekretariat under seg, og det arbeides etter Regional plan som utvalget selv har utformet og vedtatt.

Det interessante med å plassere ATP-utvalget i fenomenet samstyring og nettverk, er budskapet om at nettverkssamarbeid sjeldent er enten – eller. Slike samarbeid som ATP-utvalget har ofte flere roller samtidig, og består av mange tunge aktører, herunder kommuner og fylkeskommuner. Dette innebærer at nettverket og dets eksistens vil ramme medlemskommunene ulikt, og det vil kunne foreligge en stor variasjon i påvirkningen på de forskjellige aktørene fra et og samme nettverkssamarbeid. I dette tilfellet vil vi kunne se resultater på at de ulike medlemskommunene i ATP-samarbeidet vil uthules i forskjellig grad, og noen vil også suppleres mer eller mindre enn andre. Rhodes (1996) mente at governance *er* nettverk, og at offentlig sektor hadde et økende behov for samarbeid. ATP-utvalget implementert inn i governancedebatten er en interessant innfallsvinkel, i den grad at utvalget er et typisk eksempel på Rhodes sin påstand om at offentlig sektor beveger seg mer fra government og over til governance. Rhodes mente det var vanskelig å oppnå effektivitet uten å samarbeide, og at nettverk måtte kunne anvendes for å styre mest mulig effektivt. ATP-utvalget ble dannet i 2004 nettopp på premissene om governance, ved at mange kommuner skulle samarbeide for å oppnå så effektive prosesser og samhandling som mulig. Mine funn har belyst hvordan ATP-utvalget som et «samstyringsnettverk» bekrefter Rhodes sin teori om effektivisering av offentlige prosesser ved å samarbeide i regioner med høy funksjonell integrasjon. Min forskning har også i governance-debatten satt fokus på de mindre positive demokratiske konsekvensene av effektivisering gjennom nettverk, ved at de tradisjonelle lokaldemokratiske organene tappes ut for beslutningsmyndighet og politiske diskusjoner.

Avslutningsvis vil jeg belyse fenomenet rundt nettverksorganisering og governance sett i sammenheng med den kommende Kommunereformen (Meld. St. 14 (2014-2015)). Reformen har til hensikt å endre kommunestrukturen til større og mer robuste kommuner. I Meld. St. 14 (2014-2015) beskrives det videre at den nye organiseringen vil redusere behovet for interkommunale samarbeid og bidra til at flere kommuner vil løse oppgavene selv innenfor sine kommunegrenser. Dette mener ekspertutvalget vil styrke lokaldemokratiet. I sluttrapport fra ekspertutvalget beskrives følgende (Vabo-utvalget 2014, s. 15)

«Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale og andre formelle og uformelle nettverkssamarbeid med de demokratiske utfordringene disse gir.»

Ved innføringen av den nye Kommunereformen vil Kristiansandsregionen bli fusjonert sammen til langt færre kommuner enn dagens bilde, og ATP-samarbeidet vil trolig bli underlagt «nye Kristiansand kommune». Kommunereformen viser videre til at uformelle nettverkssamarbeid slik som ATP-utvalget fører til demokratiske utfordringer, slik jeg har fått bekreftet gjennom min forskning. Avslutningsvis vil det bli utrolig spennende hvordan den nye kommunestrukturen i Norge vil endre seg og se ut, og hvordan samarbeid som ATP-utvalget mulig kan ha dannet et godt grunnlag for sammenslåing, både med hensyn til godt klima og foreliggende kjennskap til hverandres kommuner.

6.5 Avsluttende refleksjoner

Avslutningsvis ønsker jeg å fremheve to elementer, og det omhandler hvordan mine funn kan bidra til å gi implikasjoner for ATP-utvalget og dets fremtid samt se på hvordan slike nettverk kan ha en påvirkning på kommende kommunesammenslåing. Formålet med undersøkelsen var fra oppstarten av, å undersøke hvilke demokratiske effekter et tungt politisk organ som ATP-utvalget har på de respektive kommunestyrene og fylkestingene i samarbeidet. Disse effektene kommer tydelig frem gjennomgående i analysen, og en ser at ATP-utvalget på ulike demokratiske nivåer har hatt stor påvirkning på lokaldemokratiet – både positivt og negativt. Påvirkningen har forholdsvis lik effekt uavhengig om kommunenes størrelse, men det er den funksjonelle integrasjonen i Kristiansandsregionen som har bidratt til at samarbeidet har vært så lønnsomt og vellykket.

Sett i lys av kommende kommunesammenslåing så vil ATP-utvalgets retning videre i stor grad bli definert ut i fra fusjoneringens utfall. Kommunereformen har som nevnt tidligere i

hensikt å redusere antall interkommunale samarbeid. I Kristiansandsregionen vil en kommunesammenslåing ha et positivt bidrag sett fra ATP-utvalgets ståsted.

Beslutningsmyndigheten vil bli tatt ut av ATP-utvalget som et autonomt politisk nettverk, og plassert tilbake inn i nytt kommunestyre. Beslutningsmyndigheten vil da flyttes vekk fra et indirekte valgt organ og tilbake til et demokratisk og folkevalgt organ. Den demokratiske styringen vil da igjen bli styrket og det demokratiske underskuddet vil i stor grad endres slik situasjonen er i dag. Likevel kan en slik sammenslåing kunne føre til at ytterkantene av den nye kommunestrukturen vil få mindre innflytelse på den regionale politikken, og det vil være en fare for at de økonomiske midlene i større grad vil tillegges sentrale områder.

Avslutningsvis ønsker jeg også å påpeke at ATP-utvalget fra et helhetsperspektiv er et vellykket samarbeid som har fungert godt i over 10 år. Dette vil gi et godt utgangspunkt når Kommunereformen blir satt i verk, uavhengig om regionen fusjoneres i helhet eller deles inn i flere kommuner. Sammenslåingene vil bli mindre kompliserte med tanke på at regionen i dag har så gode samarbeidsordninger innenfor feltet.

Litteraturliste

Aars, J., Fimreite, A. L. og Homme, A. (2004). *Styrt fragmentering eller fragmentert styring*.

Rapport fra Rokkansenteret. Hentet fra

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2004/0003/ddd/pdfv/275550-rapporten_fragmentering_lokaldemokratikomm.pdf

Aars, J., og Fimreite A. L. (2005). *Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics*. Scandinavian Political Studies, Vol. 28 – No. 3. Hentet fra <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9477.2005.00131.x/epdf>

Areal- og transportprosjektet (2009). *Årsrapport 2008*. Kristiansand: Areal- og transportprosjektet.

Areal- og transportutvalget (2014). *Årsrapport 2013*. Kristiansand: Areal- og transportutvalget.

Avtale mellom Samferdselsdepartementet og Kristiansandsregionen v/ Vest-Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune om belønningstilskudd til bedre kollektivtransport og mindre bilbruk 2009-2012.

Avtale om permanent samarbeid om areal- og transportforvaltning i Kristiansand regionen. (Samarbeidsavtalen). Kristiansand, 2009.

Bouckaert, Geert, B. Guy Peters og Verhoest, Koen. 2010. *The coordination of Public sector organizations. Shifting patterns of Public management*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Caughey, D., Chatfield, S., & Cohon, A. (2009). *Defining, mapping and measuring bureaucratic autonomy*. University of California, Berkeley. Hentet fra: http://web.mit.edu/caughey/www/Site/Research_files/CauCoField-BureauAuton%28MP%28SA%292.pdf

Felles saksutredning, Knutepunkt Sørlandet. 25.01.2007. *Ny politisk styringsmodell for Knutepunkt Sørlandet*.

Flaa, P., Hofoss, D., Holmer-Hoven, F., Medhus, T., og Rønning, R. (1995). *Innføring i organisasjonsteori*. Oslo: Universitetsforlaget.

Forskrift om forsøk med transport (2004). *Forskrift til vedtekt om forsøk med inter(fylkes)kommunalt ansvar for transport i Kristiansandsregionen, Kristiansand, Songdalen, Birkenes, Søgne, Lillesand og Vennesla kommuner, Aust-Agder og Vest-Agder*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2003-12-22-1835>

Gibbs, G. (2007). *Analyzing Qualitative Data*. London: SAGE Publications Ltd.

Hellevik, O. (2011). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Holvik, Ø. (2010). *Transportutvikling i Kristiansandsregionen*. Oppfølging av belønningsavtalen gjennom demping av biltrafikk og satsning på sykkel og buss. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/subnettsteder/framtidens_byer/samlinger/kristiansand_atp_desember_2010/holvik.pdf

Innstilling fra prosjektgruppa om videreføring av ATP-samarbeidet i Kristiansandsregionen. Kristiansand, 10.09.09.

Johannessen, A., Tufte, P.A. & Christoffersen, L. (2011). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.

Jacobsen, D.I., Thorsvik, J. (2010). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, D.I (2014). *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforlaget.

Knutepunkt Sørlandet sine hjemmesider. *Om Knutepunktet*. Hentet 24.02.2015
<http://www.knutepunktsorlandet.no/artikkel.aspx?AIId=86&back=1&MIId=183>

Koppenjan, J. 2008. Creating a playing field for assessing the effectiveness of network collaboration by performance measures. *Public Management Review*, vol. 10, Issue 6, 699-714.

Klijn, E-H., og J. Koppenjan (2012): Governance Network Theory: Past, Present and Future. *Policy and Politics* 40(4), s. 587-606.

Kommuneloven (1993). *Lov om kommuner og fylkeskommuner*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107>

Kooiman, J. (2003): *Governing as Governance*. London: Sage

Leknes, E., A. Gjerstad, A.K. Holmen, B. Lindeløv, J. Aars, I. Leknes og A. Røiseland (2013). *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Stavanger: IRIS rapport 2013/008.

Meld. St. 14 (2014-2015). *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/01f2b178d685405e925d60ebbb9b1bdc/no/pdfs/stm201420150014000dddpdfs.pdf>

Olsen, J.P. (1980). Politisk organisering. *Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet* Bergen: Universitetsforlaget.

Osborne, S. P. (2010). The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London: Routledge.

Regional Plan for Kristiansandsregionen 2011-2050 (2011). Kristiansand: Areal- og transportutvalget.

Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political studies* vol. 19:652-667.

Rhodes, R.A.W (2007): Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies* vol. 28: 1243-1264.

Rittel, H., W., J., Webber, M.M. (1973). Dilemmas in general theory of planning. Springer. *Policy Sciences* 4, 155-169.

Ruud, Solveig (2014, 14.05). Hun mener han vil svekke lokaldemokratiet. Han sier det samme om henne. *Aftenposten*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/Hun-mener-han-vil-svekke-lokaldemokratiet-Han-sier-det-samme-om-henne-7566127.html>

Røiseland, A. & Vabo S. I (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. Vol. 24(01-02). PP. 86-107.

Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring – Governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget

Saksdokumenter, rådmannsutvalget Knutepunkt Sørlandet. Møtedato 16.04.2009.

Saksdokumenter bystyret i Kristiansand, 25.11.2009. *Videreføring av ATP-samarbeidet i Kristiansandsregionen*.

St.meld. nr. 16 (2008-2009). *Nasjonal transportplan 2010-2019*. Oslo: Samferdselsdepartementet.

Vabo-utvalget (2014). Sluttrapport fra ekspertutvalg. *Kriterier for god kommunestruktur*.

Hentet fra

https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf

Vedtekter for Knutepunkt Sørlandet, 01.01.12. Hentet fra

<http://knutepunktsorlandet.no/Filnedlasting.aspx?MId1=240&FilId=892>

Verhoest, K., Peters, B.G., Bouckaert, G. & Verschuere, B. (2004). The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review. *Public administration and Development*. Dev. 24, 101-118.

Vest-Agder Fylkeskommune. *Areal og transportplan samarbeidet i Kristiansandsregionen (ATP)*. Hentet 28.12.14 <http://www.vaf.no/politikk/politiske-organer/atp-utvalget/>

Vest-Agder Fylkeskommune. Jortveit, Bjørne, *Rushtidsavgiften på høring uten anbefaling*.

Hentet 10.02.15 <http://www.vaf.no/arkiv/2008/08/rushtidsavgiften-paa-hoering-uten-anbefaling/?c=1316>

Østerud, Ø. (1996). *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg 1: Forespørsel om intervju

Hei

Jeg er student ved Universitetet i Agder, og skriver for tiden min avsluttende masteroppgave om Areal- og transportutvalget i Kristiansandsregionen

Jeg undersøker Areal- og transportutvalget (ATP-utvalget), og hvorvidt og hvordan dette har påvirket arbeidet i medlemskommunenes kommunestyre.

I den forbindelse lurer jeg på om du har anledning til å delta på et intervju? Jeg ønsker en samtale om hvordan ATP-utvalget fungerer og hvilke tanker du har rundt den demokratiske effekten av et ATP-utvalg. Intervjuet vil kunne gi meg stor hjelp med mitt arbeid videre i forbindelse med min forskning på ATP-utvalget.

Intervjuet vil jeg anta tar maksimum en time. Med tanke på oppgavens progresjon er det svært ønskelig å kunne gjennomføre intervjuet før påske. Min kontaktinformasjon er listet nedenfor dersom det skulle være noen spørsmål.

På forhånd takk

Mvh

Stine Norrøne Beck

Vedlegg 2: Intervjuguide

Politikk

1. ATP-utvalget er et tungt politisk organ. Hvordan har eksistensen av dette samarbeidet påvirket areal- og transportsaker i kommunestyret/fylkestinget?
2. Vil du si at lokalpolitikere har mindre innflytelse på enkeltsaker innen areal- og transportpolitikk nå enn før ATP-utvalget ble dannet?
3. Det fremkommer uvisshet på hvorvidt representantene i ATP-utvalget skal representere sin partipolitikk eller flertallet i deres kommunestyre. Hva er dine synspunkter på dette? Vil du si ATP-utvalget er en demokratisk arena?
4. Av de saker som skal tilbake til de tradisjonelle organene for godkjenning. Er disse ofte «forhåndsbestemt» før det skal endelig vedtas av kommunestyrene? Eller er det slik at kommunestyrene i full grad kan stemme ned forslaget? Vil det da ikke gå igjennom dersom *ett* stemmer ned forslaget?
5. I hvor stor grad vil du si at lokalpolitikerne (i kommunestyret/fylkestinget) sin makt og innflytelse på beslutninger og vedtak har blitt svekket eller styrket i lys av ATP-utvalget?

Økonomisk finansiering

1. Hvordan ser du for deg at kommunen/fylkeskommunen ville sett ut innen areal og transport dersom ATP-utvalget ikke ville eksistert?
2. Ville de økonomiske midlene (belønningsmidler og «myk pakke») eksistert og nådd ut til kommunene om ikke ATP-utvalget hadde fantes?
3. De økonomiske midlene ATP-utvalget disponerer fra medlemskommunene (35 kr. pr. innbygger), hvordan ser du for deg disse ville blitt disponert dersom ATPs «felles pott» ikke hadde eksistert?
4. Hva slags påvirkning og «stemme» har lokalpolitikerne vedrørende budsjettprosessen og budsjettprioriteringene til ATP-utvalget?

Tilsyn og rapportering

1. Kan du redegjøre for eventuelle tilsyn eller rapporteringsrutiner rundt ATP-utvalget?
2. I hvor stor grad vil du si kommunestyret/fylkestinget har mulighet til å føre tilsyn med ATP-utvalgets interne vedtak?
3. Vil du si det foreligger noen løpende rapporteringsrutiner eller informasjonskanaler ut til lokalpolitikerne foruten om årsrapporter og møtereferat?

Dagsordensetter og saksutreder

1. På et generelt plan, hvem vil du si har det overordnede ansvaret for å sette dagsorden og initiere saker i ATP-utvalget?
2. I hvor stor grad har kommunepolitikerne mulighet til å initiere opp egne saker direkte inn i utvalget?
3. Både i forhold til dagsordensetting og saksutredning, hvordan ser du for deg realiteten rundt rushtidsavgiften ville vært dersom ATP-utvalget ikke hadde eksistert?
4. Hvordan foregår sakspremissene? Vil du si at utredninger i størst grad skjer ute i kommunene eller innad i ATP-sekretariatet? Med utgangspunkt i eksempelvis Regional Plan, hvor stor innflytelse på utredningsarbeidet hadde de ulike kommunene på denne planen?
5. Vil du si det er mange av sakene ATP-utvalget behandler, som går tilbake til kommunestyrene/fylkestinget for godkjenning og endelig vedtak? I hvor stor grad er lokalpolitikerne med på de store vedtakene?

Struktur, styring og formalitet

1. Hvordan vil du innledningsvis si at ATP-utvalget fungerer? Anser du ATP-utvalget som relativt autonomt eller forholdsvis tilknyttet medlemskommunene/fylkeskommunen?
2. Skjevfordelingen av representanter fra Kristiansand og VAF mot de resterende kommunene, vil du si dette har hatt en demokratisk effekt på samarbeidet? Hvordan oppfatter de resterende kommunene denne overtalligheten fra Krs og VAF?
3. Hvordan vil du beskrive ansvarsgrunnlaget til ATP-utvalget? Vil du si at utvalget alene kan stilles ansvarlig, eller faller ansvar tilbake på enkeltkommunene eller KnpS?

4. Hvorfor er det slik at ATP er underlagt KnpS med tanke på deres ganske fristilte rolle? Hvilke tanker har du rundt dersom ATP-utvalget var organisert uavhengig etter § 27?
5. Foreligger det noen konkrete fullmakter fra hver enkelt kommune? Står i samarbeidsavtalen at det skal ligge i de enkelte økonomiplaner og handlingsprogram, men funnet lite konkret.

Er det avslutningsvis noe du vil fylle inn på av informasjon? I forhold til det jeg undersøker, hvorvidt ATP-utvalget supplerer eller uthuler lokaldemokratiet, hva slags tanker har du om dette?